

# REGIERBARKEIT DURCH KONKORDANZ ?

ABHANDLUNG

zur Erlangung der Doktorwürde  
der  
PHILOSOPHISCHEN FAKULTÄT I  
der  
UNIVERSITÄT ZÜRICH

vorgelegt von  
ERWIN RÜEGG  
von St. Gallenkappel/SG

Angenommen auf Antrag der  
Herren Prof. Dr. Ulrich Klöti und Prof. Dr. Daniel Frei

ADAG Administration & Druck AG

Zürich 1985



# REGIERBARKEIT DURCH KONKORDANZ ?

## ABHANDLUNG

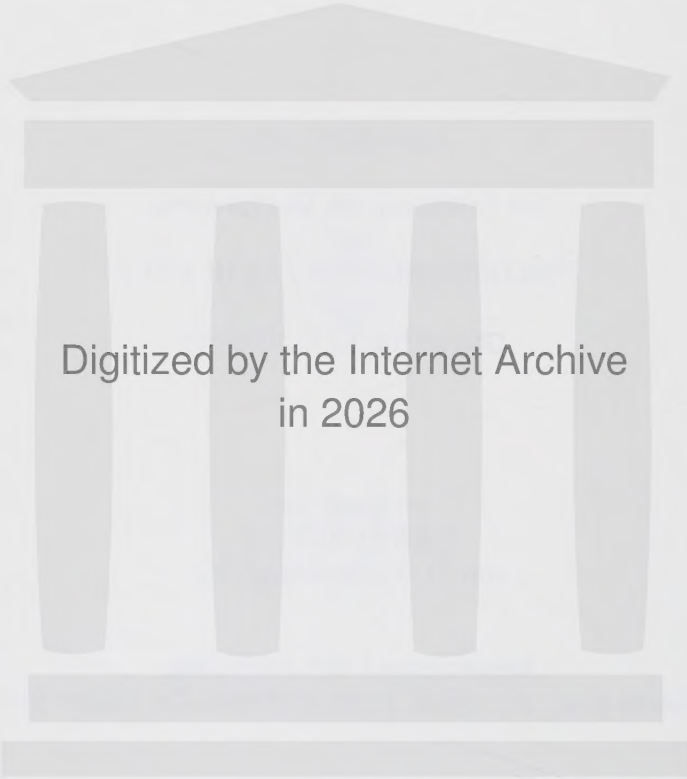
zur Erlangung der Doktorwürde  
der  
PHILOSOPHISCHEN FAKULTÄT I  
der  
UNIVERSITÄT ZÜRICH

vorgelegt von  
ERWIN RÜEGG  
von St. Gallenkappel/SG

Angenommen auf Antrag der  
Herren Prof. Dr. Ulrich Klöti und Prof. Dr. Daniel Frei

ADAG Administration & Druck AG

Zürich 1985



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

## INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Einleitung                                                                                                                                      | 3   |
| Teil I: Politisches System und hochentwickelte, kapitalistische Gesellschaft: Das Problem der Funktionsfähigkeit der Politik im Wohlfahrtsstaat | 11  |
| 1. Neomarxistische Kritik am Wohlfahrtsstaat                                                                                                    | 14  |
| 2. Liberal-Konservative Kritik am Wohlfahrtsstaat                                                                                               | 16  |
| 3. Kritik der neomarxistischen und liberal-konservativen Ansätze zur Erklärung der Unregierbarkeit                                              | 25  |
| 4. Funktionsfähigkeit des politischen Systems: eine systemtheoretische Perspektive                                                              | 31  |
| Teil II: Konkordanz - Theorie und Praxis eines politischen Strukturmusters                                                                      | 47  |
| 1. Ursachen der Konkordanz - ein Blick in die Literatur                                                                                         | 48  |
| 2. Theorie der Konkordanz - ein heuristisches Modell                                                                                            | 59  |
| 3. Praxis der Konkordanz - Indikatorenbildung und Illustration am Beispiel Schweiz                                                              | 77  |
| Teil III: Regierbarkeit durch Konkordanz? sechs Hypothesen zu einem aktuellen Thema                                                             | 141 |
| 1. Konkordanz und Rationalität der Entscheidungsprozesse                                                                                        | 144 |
| 2. Konkordanz und Dissens gegen Entscheidungen                                                                                                  | 151 |
| Anmerkungen                                                                                                                                     | 159 |
| Literaturverzeichnis                                                                                                                            | 163 |



## Vorwort

In der vorliegenden Dissertation wird der Versuch unternommen, eine Reihe von Fragen abzuklären, die im Zusammenhang mit Betrachtungen über Vor- und Nachteile einer Konkordanzdemokratie immer wieder gestellt wurden (und werden). Die in der Arbeit vertretene Hauptthese lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die meisten Ansichten zur Konkordanz gehen von einem unzureichenden Verständnis der Funktion des politischen Systems einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft aus und überzeichnen deswegen bestimmte Vorteile bzw. Nachteile konkordanzdemokratischer Verfahren und Mechanismen. Die hier vorgelegte Verbindung von theoretischen Erwägungen und ersten Vorschlägen zu einer systematischen Ueberprüfung der Konkordanztheorie mittels Induktoren soll es erlauben, Vor- und Nachteile einer konkordanzdemokratischen Organisation von Politik in einer breiteren Perspektive als bisher üblich zu beurteilen.

Die Arbeit wurde im Juli 1982 abgeschlossen. Die wichtige Diskussion über die Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten konnte bei der Publikation des Manuskriptes nicht mehr berücksichtigt werden. Diesem Mangel soll eine geplante Publikation des Autors, in der eine Reihe von zu kurz gekommenen und nicht behandelten Themen untersucht werden sollen, Abhilfe schaffen. Vor allem die Beziehungen zwischen Konkordanz und Neokorporatismus, Konkordanztheorie und Staatstheorie sowie Konkordanz und Sozialdemokratie werden in der vorliegenden Arbeit nur am Rande berührt.

Zum Schluss bleibt mir noch die angenehme Pflicht, jenen Personen zu danken, die zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben. Gedankt sei zuerst den beiden Referenten dieser Arbeit, Herrn Prof. Dr. U. Klöti und Herrn Prof. Dr. D. Frei, welche die Dissertation betreuten und zu einem guten Teil finanziell ermöglichten. Ein weiterer Dank gebührt Franz Lehner, der in etlichen Diskussionen dazu beigetragen hat, theoretische Fragen zu klären. Einen unschätzbaren und im Detail nicht mehr nachzu-

vollziehbaren Beitrag zum Gelingen dieser Arbeit haben Heinz Kleger und vor allem Kurt Nüssli geleistet. Sie waren jederzeit dazu bereit, sowohl die grossen Linien wie auch kleinste Details mit mir zu besprechen. Ohne ihre ständige wohlwollende und dennoch kritische Begleitung meiner Ideen und Absichten wäre diese Dissertation nicht möglich gewesen. Der letzte - nicht aber geringste - Dank geht an meine Eltern. Sie haben mir ein Studium ermöglicht und - trotz mancher Skepsis gegenüber meinem Tun - bereitwillig die Grundlagen zur Verfolgung meiner wissenschaftlichen Interessen geschaffen.

Zürich, im Februar 1985

## EINLEITUNG

Die schweizerische Konkordanzdemokratie gibt seit ein paar Jahren wieder Anlass zu grundsätzlichen Diskussionen. Eine gewisse Zeit lang schien sich das Modell einer Verhandlungsdemokratie, dessen Entwicklung Neidhart (1) bei seiner Untersuchung der Funktionen des fakultativen Referendums nachgezeichnet hatte, als allgemein akzeptiert durchzusetzen. Sicher, es meldeten sich auch in dieser Zeit da und dort Stimmen, die mit der Entwicklung nicht einverstanden waren und gewisse Aspekte des schweizerischen Regierungssystems kritisch beurteilten. Anschliessend an Imbodens "Helvetisches Malaise" fokussierte die Diskussion auf die sinkende Partizipationsbereitschaft der Stimmbürger. Doch keines der etwa auftauchenden Probleme, so herrschte die Ueberzeugung, könne nicht durch partielle Reformen und Retuschen bewältigt werden. Zufriedenheit mit dem schweizerischen Regierungssystem war der Grundtenor.

Diese positive Einstellung zur Konkordanzdemokratie hat sich seither spürbar verändert. Zum Teil aus echter Besorgnis, zu einem guten Teil aber auch aus modischem Empfinden, werden Schwierigkeiten und Fehler der schweizerischen Politik der Konkordanz angelastet. Die Frage nach der Funktionsfähigkeit des politischen Systems, das nach dem Modell der Konkordanz organisiert ist, wird wieder grundsätzlich gestellt - und tendenziell negativ beantwortet. In der praktischen Politik zielte die Frage auf das Sinnbild der Konkordanz, auf die Zusammensetzung des Bundesrates. Zwei Alternativen wurden präsentiert. Die Idee einer Koalition zwischen Sozialdemokraten (SPS) und Christlicher Volkspartei (CVP) bzw. eine Koalition der bürgerlichen Parteien mit der SPS in der Rolle der Opposition.

Während die "rot-schwarze" Koalition wohl eher als Produkt rechnerischer Phantasien anzusehen ist, wird die zweite Möglichkeit an beiden Enden des politischen Spektrums ernsthaft diskutiert. Am weitesten geht dabei ein Teil der SPS, der schon ver-

schiedentlich versucht hat, den Austritt der SPS aus der Regierung zu erzwingen. Mittelfristig erhoffen sich die Verfechter dieser Idee eine entscheidende Stärkung ihrer Position in der Opposition und einen Wahlsieg, der dann die Durchsetzung eines weitreichenden Reformprogramms ermöglichen würde. Auf konservativer Seite erscheint die SPS nicht mehr "regierungsfähig", weil sie nicht bereit ist, ein strammes Redimensionierungsprogramm für die Staatsaktivitäten mitzutragen. Sparen, Reprivatisieren, Abbau von bürokratischen Hemmnissen für die freie Marktwirtschaft sind hier Ziele, die man ohne Beteiligung der SPS an der Regierung durchzusetzen gedenkt.

Diese grundsätzlichen Ueberlegungen bei praktischen Politikern haben natürlich auch auf der Ebene wissenschaftlicher Diskussionen ihren Reflex gefunden. Immer mehr Autoren versuchen, nachzuweisen, dass die Organisation von Politik nach dem Konkordanzmodell überholt sei. Zu den schärfsten Kritikern zählen dabei Germann und Wittmann. Germann hat in mehreren Publikationen eine beachtliche Mängelliste der Konkordanzdemokratie aufgestellt (2).

Gemäss Germann zeichnet sich das schweizerische Regierungssystem durch eine generelle Führungsschwäche aus und zeigt deutliche Anzeichen der Unregierbarkeit. Konkordanzdemokratische Entscheidungen werden vom Stimmbürger höchst unwillig aufgenommen und zunehmend desavouiert. Der Entscheidungsprozess im politischen System der Schweiz ist äusserst schwerfällig, weist ein grosses Steuerungsdefizit auf und tendiert zu einem ausgesprochenen "non-decision-making". Die Entscheidungsabläufe sind völlig intransparent, zu undramatisch für das Publikum, zu wenig mediengerecht. Sie verhindern deshalb die wichtige Mobilisierung der Bürger. Nicht zuletzt ist die Konkordanzdemokratie für Germann überholt, weil sie nicht mehr mit der gesellschaftlichen Entwicklung kongruent ist, die in allen westlichen Industrienationen zu Bildung von zwei grossen politischen Blöcken geführt hat. Konkordanz bzw. grosse Koalitionen sind deshalb nicht mehr opportun und nur noch als "union sacrée" in Notzeiten, in Uebergangs- und Krisensituationen denkbar.

Auch Wittmann erteilt der Konkordanzdemokratie eine schlechte Note. Sein Essay über die Schweiz und ihre Zukunft kommt - bei manchmal etwas gar freihändigen Interpretationen - zum Schluss, dass die Bewältigung der Zukunftsprobleme für die Schweiz eine Ablösung der Konkordanzdemokratie durch eine "verstärkt marktwirtschaftlich orientierte Politik mit einer gesamtwirtschaftlich tragbaren sozialen Absicherung" bedeuten müsse. Diese Zielsetzung kann aber nur erreicht werden, wenn ein parlamentarisches System - mit bürgerlicher Mehrheit - eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung des Pioniergeistes von 1848 ermöglicht. (3)

Die Konkordanzdemokratie mit ihrer Kompromisspolitik perpetuiert nach Wittmann die Bewahrung der geltenden Verhältnisse und eignet sich nurmehr zur Blockierung von Entscheiden. Die Folgen eines solchen politischen Systems lassen sich gemäss Wittmann auf allen Ebenen feststellen. Er erwähnt zunächst das kümmerliche Dasein der politischen Parteien, die durch eine unangemessene (kantonale) Organisation und die Domination durch Interessenvertreter nicht in der Lage sind, zukunftsgerichtete Programme zu entwickeln und durchzusetzen. Auch das Parlament weist dieselben Schwächen auf. Der Milizcharakter führt dazu, dass nur noch die Verbandsfunktionäre imstande sind, die Rolle eines Parlamentariers zu erfüllen, während die anderen Volksvertreter überfordert sind. So muss man sich nicht wundern, dass sich neben dem schwachen Parlament eine starke Bundesverwaltung etabliert hat, die ein Eigenleben führt und nicht mehr zu kontrollieren ist. Auch bei der Verwaltung stellt Wittmann eine Domination des Verbandseinflusses fest, da Vernehmlassungen und Referendumsdrohungen zur Durchsetzung partikulärer Interessen dienen, denen sich die Verwaltung nicht entziehen kann. Nicht zuletzt ist der Wähler überfordert und die direkte Demokratie wird ausgehöhlt. Aus all diesen Gründen kommt es immer mehr zu falschen Entscheiden, die bei einem repräsentativ-parlamentarischen System vermieden werden. Wittmann sieht das Ende der Konkordanzdemokratie gekommen.

Neben diesen klaren Absagen an die schweizerische Konkordanzdemokratie, die folgerichtig ihre Ersetzung durch ein anders organisiertes politisches System propagieren, finden sich auch kritische Positionen, die ihr Urteil zurückhaltender formulieren. Sie kommen zwar ebenfalls zu einem mehrheitlich negativen Schluss, doch werden gewisse Vorteile der Konkordanz nicht unter den Tisch gewischt. Stellvertretend für diese Position wird die Argumentation von Meier/Riklin angeführt. (4)

Meier/Riklin anerkennen vier Punkte, die zugunsten der Konkordanzdemokratie sprechen. Positiv bewertet wird einmal die erstaunliche Stabilität des politischen Systems, das kaum zu ernsthaften politischen Krisen geführt hat. Eng verbunden damit ist eine vergleichsweise kontinuierliche und berechenbare Politik der staatlichen Autoritäten. Zudem verfügt die Konkordanz über eine grosse Integrationskraft, die angesichts der kulturellen und religiösen Unterschiede in der Schweiz hoch bewertet werden muss. Schliesslich weist das schweizerischen Regierungssystem ein grosses Wertberücksichtigungspotential auf, und wirkt deshalb im Sinne eines Minderheitenschutzes.

Trotz dieser Vorteile der Konkordanzdemokratie kommen aber auch Meier/Riklin zum Schluss, dass grundsätzliche Änderungen im politischen System der Schweiz unumgänglich sind, weil die Konkordanz auch erhebliche Mängel aufweist. Eine der wichtigsten negativen Konsequenzen der Konkordanz ist die Verhinderung innovativer Politik, die für die Zukunft des schweizerischen Staates von entscheidender Bedeutung ist. Ein Konkordanzsystem begünstigt ausserdem eine schwache Regierung, die kaum durchsetzungsfähig ist und unterhöhlt die Stellung des Parlamentes, das seine verfassungsmässigen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen kann. Die Konkordanzdemokratie hat zudem eine Haltung begründet, die Politik vorwiegend pragmatisch versteht, womit der Blick auf die grossen Fragen verstellt wird. Konkordanzpolitik ist meistens ineffizient, weil die langwierigen Verhandlungen für dringende Probleme nicht adäquat sind. Für den Bürger ist diese Art der Politik nur schwer zu durchschauen. Mit der In-

transparenz geht eine Verwischung der Verantwortlichkeiten Hand in Hand, sodass Leistungen - insbesondere auch Fehlleistungen - einzelner Politiker und Beamter nicht persönlich zurechenbar sind. Die schleppende Abwicklung von Entscheidungsprozessen begünstigt bzw. erzwingt die Durchsetzung von Massnahmen mit Hilfe von notrechtlichen Erlassen, weil auf anderen Wegen oft überhaupt keine Entscheidungen zu erreichen sind. All diese negativen Konsequenzen der schweizerischen Konkordanzdemokratie führen zu einer steigenden Apathie beim Stimmbürger, der überfordert ist und den Urnen verärgert fernbleibt.

Der Grundtenor der schweizerischen Diskussion über die Konkordanzdemokratie ist eindeutig negativ. Das haben die drei repräsentativen Beispiele gezeigt. Ganz anders präsentiert sich die Situation auf der Ebene der internationalen Literatur, welche die Erfahrungen der Schweiz mit der Konkordanzdemokratie neuerdings mit verstärktem Interesse verfolgt. Hier ist der Tenor keineswegs einstimmig, und schon gar nicht eindeutig negativ.

Generell lassen sich in der internationalen Diskussion drei Meinungen zur Konkordanz erkennen. Das Spektrum reicht von euphorischen Einschätzungen der schweizerischen Konkordanzdemokratie als bestregiertes politisches System, über illusionslose Beschreibungen der Konkordanz als "resignativer Ausweg" aus den Regierbarkeitsproblemen hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften, bis hin zu jenen ablehnenden Stellungnahmen, die in der schweizerischen Diskussion vorherrschen.

Die Leistungsfähigkeit bzw. die Leistungsschwächen der Konkordanzdemokratie werden also ganz unterschiedlich beurteilt. Unter den vorsichtig-positiven Stellungnahmen zur Konkordanz lässt sich ein Subgruppe von Beiträgen feststellen, die Konkordanz und Konkurrenz nicht als alternative Systemtypen zu begreifen versucht. Verschiedene Autoren teilen die Ansicht, dass sich die Konkordanzdemokratie bzw. konkordanzähnliche Verfahren in Teilbereichen der Politik in vielen Belangen als erfolgreich

erwiesen haben und dem üblichen Konkurrenzprinzip überlegen seien. Einige gehen sogar soweit, zu behaupten, dass Konkordanzverfahren für gewisse Problemfelder die einzigen Mechanismen seien, die angesichts der Problemlage hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften zu akzeptablen Entscheidungen führen.

Diese Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen eines gemischten Konkordanz-/Konkurrenzsyste.ms werden vorwiegend im Rahmen eines Themas gestellt, das seit einigen Jahren einen breiten Raum in den politologischen und soziologischen Diskussionen einnimmt und durch die Stichworte "Regierbarkeit" und "Krise des Wohlfahrtsstaates" markiert wird. Im Grunde stellt sich in dieser Diskussion die komplexe Frage nach der Zukunft der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften. Im Rahmen der Diskussion werden die verschiedensten Möglichkeiten erörtert, wie die Probleme dieser Gesellschaften in den kommenden Jahrzehnten bewältigt werden sollen. Im Bereich der politischen Lösungsvorschläge wird u.a. auch das politische Strukturmuster der Konkordanz diskutiert.

Allen Meinungen über die (Un-) Brauchbarkeit der Konkordanzdemokratie als Strukturmuster der Zukunft ist gemeinsam, dass sie von wenigen Ausnahmen abgesehen Vorurteile im ursprünglichen Wortsinn darstellen. Die Beurteilungen der Konkordanz sind nämlich aus drei Gründen keineswegs endgültig.

Sie sind erstens Vorurteile, weil eine endgültige Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen von Konkordanzsystemen vorgenommen wird, bevor überhaupt Klarheit darüber besteht, was ein Konkordanzsystem eigentlich ist. So erstaunt es nicht, dass fast jeder Autor, der sich zu Thema geäußert hat, mit dem Begriff "Konkordanz" etwas anderes verbindet.

Doch damit noch nicht genug; auch die Verwendung von gleichen Begriffen durch verschiedene Autoren erfolgt höchst unterschiedlich. Das einzig gemeinsame in diesem terminologischen

Wust ist die Ueberzeugung, dass sich Konkordanz vom Konkurrenzprinzip durch eine gewisse Qualität der "Nichtkonkurrenz" unterscheide. Angesichts dieser Situation sind unterschiedliche Urteile bezüglich der Konkordanzdemokratie keine Ueberraschung.

Vorurteile sind diese Meinungen zweitens, weil endgültige Aussagen über die Leistungsfähigkeit von Konkordanzverfahren aufgestellt werden, bevor Funktionen und Folgen dieser Verfahren überhaupt eingehend analysiert wurden. Alle Thesen zum Zusammenhang zwischen Konkordanz und Regierbarkeit beruhen nämlich auf einer schwachen empirischen Basis und werden höchstens fallweise mittels "aperçu-hafter" Belege illustriert; Versuche zu einer systematischen, empirischen Ueberprüfung der Hypothesen lassen sich dagegen nicht feststellen. Unterschiedliche Auffassungen über Möglichkeiten und Grenzen der Konkordanzdemokratie sind auch unter diesem Gesichtspunkt direkt prognostizierbar.

Vorurteile sind die erwähnten Beiträge drittens, weil sie die Auswirkungen eines konkordanzdemokratischen Systems abschliessend beurteilen, bevor sie eine nachvollziehbare Vorstellung darüber entwickeln, was unter dem Bezugspunkt "Regierbarkeit" aufgefasst werden soll. Sie sind überwiegend Ausdruck einer verkürzten Problemsicht, welche nur bestimmte Dimensionen des Problems zur Beurteilung der Konkordanz herausgreift. Von den verschiedensten Aspekten, die im Zusammenhang mit dem Begriff "Regierbarkeit" relevant sind, werden jene Dimensionen ausgewählt und in einigen Fällen extrem überbetont, die zur Bekräftigung des eigenen Standpunktes dienen. Eine der Komplexität des Problems adäquate Perspektive ist nur selten zu finden. Die grossen Unterschiede bezüglich der Brauchbarkeit von Konkordanzverfahren sind nicht zuletzt auch diesem Mangel an theoretischer Reflexion zu verdanken.

Der angesprochene Gegensatz zwischen dem unverkennbaren Interesse an der Konkordanzdemokratie und der theoretischen und empirischen Unkenntnis über Ursachen, Dynamik und Folgen

dieses politischen Strukturmusters gaben den Anstoss, auf den folgenden Seiten einen eigenen Versuch zu unternehmen, der sich als erster Schritt zur Verbesserung der kritisierten Punkte versteht.

Das Ziel dieser Arbeit ist folglich ein dreifaches:

- die Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens, dem ein umfassendes Verständnis des Begriffs "Regierbarkeit" zugrunde liegt.
- die Entwicklung eines integrierten Modells der Konkordanzdemokratie, das die heterogenen Beiträge zum Thema "Konkordanz" systematisiert, und das gleichzeitig darauf ausgerichtet ist, Indikatoren zur Konkordanz zu bilden, die für zukünftige, empirische Untersuchungen verwendet werden können. Dabei werden auch Daten zu den Indikatoren präsentiert, sofern solche vorliegen.
- eine Zusammenfassung und Begründung der Hypothesen, die sich mit den Auswirkungen der Konkordanz auf verschiedene Aspekte der Regierbarkeit beschäftigen.

# I. Teil: Politisches System und hochentwickelte, kapitalistische Gesellschaft: Das Problem der Funktionsfähigkeit der Politik im Wohlfahrtsstaat

---

Die politische und wissenschaftliche Diskussion über die Probleme des modernen Wohlfahrtsstaates hat in den letzten Jahren eine neue Stossrichtung erfahren. Die Geister scheiden sich nicht mehr entlang der Frage, ob und welche Reformen für die Entwicklung einer mit dem Präfix "post" qualifizierte, kapitalistische Gesellschaft opportun sind. Die weitverbreitete, optimistische Machbarkeitsideologie der ersten drei Nachkriegsjahrzehnte wurde von der Ueberzeugung abgelöst, dass die hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften an die "Grenzen des Regierens" gestossen sind, bzw. unmittelbar vor der Phase der "Unregierbarkeit" stehen. Gefragt wird nach den Grenzen des Wohlfahrtsstaates bzw. nach Strategien der Reduzierung wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten.

Neben das verständliche Krisenbewusstsein marxistischer und neomarxistischer Autoren ist ein liberal-konservatives Krisenbewusstsein getreten. Die Entwicklung zu einem von allen geteilten, nicht aber gemeinsamen Krisenbewusstsein hat ein Exponent der liberal-konservativen Position in einem Satz zusammengefasst: "Die Gewissheit der Feinde unserer Demokratie scheint mit den Selbstzweifeln ihrer Freunde partiell zu koinzidieren." Denselben Sachverhalt betont auch Offe, wenn er "das bürgerliche Bewusstsein endzeitliche Betrachtungen über sich selbst" anstellen sieht. (1)

Als Anzeichen der (drohenden) Unregierbarkeit hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften wird eine breite Palette von Krisensymptomen angeführt: Chronische Defizite im Staatshaushalt deuten auf eine Finanzkrise des Staates, sich häufender Rekurs auf Formen unkonventionellen, politischen Verhaltens auf eine Legitimationskrise bzw. auf eine Krise der staatlichen Autorität, verschärfte Verteilungskonflikte auf eine (Welt-)

Wirtschaftskrise, Selbstmordraten, Drogenkonsum und neue Irrationalität auf eine soziale Integrationskrise.

Wenn auch vieles in der politischen Diskussion, aber auch in der wissenschaftlichen Literatur, stark Übertrieben sein mag und einzelne, isolierte Phänomene unzulässig generalisiert werden, so deuten die politischen und wissenschaftlichen Konflikte zum Thema "Wohlfahrtsstaat" doch auf das Ende des Optimismus hin und müssen - auch ohne Ueuerbewertung - zur Frage nach der Regierbarkeit hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften führen. (2)

Eine vorläufige, oberflächliche Diagnose der Regierbarkeitsproblematik lässt keine wesentlichen Unterschiede zwischen den wissenschaftlichen Positionen erkennen. Aufgrund der oben angesprochenen Krisenindikatoren wird die unmittelbare Gefahr bzw. Hoffnung eines Staatsversagens konstruiert, das auf zwei Komponenten beruht. Einerseits wird angenommen, dass ein wachsender Berg an Forderungen, Wünschen, Erwartungen seitens der gesellschaftlichen Interessen das politische System belastet; d.h. das politische System wird mit einem wachsenden gesellschaftlichen Problemdruck konfrontiert. Andererseits wird auf die Unfähigkeit des politischen Systems hingewiesen, auf diesen Problemdruck in qualitativer wie quantitativer Hinsicht mit einem angemessenen Angebot an Problemlösungen zu reagieren. Die Steuerungskapazitäten des Staates sind in allen Perspektiven prinzipiell begrenzt - wenn auch unterschiedlich begründet. Die Unmittelbarkeit des Staatsversagens ergibt sich in diesen Konzeptionen von selbst. Steigender Problemdruck und bleibend limitiertes Angebot an Problemlösungen müssen in eine Krise führen. (3)

Die sich ständig verbreiternde Kluft zwischen Problemdruck und Angebot an Problemlösungen erklärt ein weiteres zentrales Problem des Wohlfahrtsstaates, die sich fortwährend reproduzierende Enttäuschung von Erwartungen der Bürger. Der Staatsbürger in seiner Wählerrolle zeigt deutliche Zeichen der Frustration,

weil seine Wahlentscheidung nicht instrumental ist. Regierungen sind nicht mehr in der Lage, Erwartungen der Bürger, die sie gewählt haben, in die Tat umzusetzen. Wahlprogramme - so die populäre Formulierung des Problems - sind nicht einmal das Papier wert, auf dem sie gedruckt sind. Solche Zweifel am Sinn des Wählens greifen sehr schnell auch auf andere staatliche Institutionen über. Zu Schwächen im Bereich der materiellen Leistungen kommen folglich auch Schwächen der Legitimität, die sich in zwei Reaktionen äussern: aktivistisch, in Form unkonventionellen Verhaltens; resignativ, in einer inneren Emigration des Staatsbürgers in privatistische Verhaltensmuster.

Die Ursachen für dieses "Krankheitsbild" der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften werden allerdings im Gegensatz zur Diagnose von den verschiedenen Ansätzen sehr unterschiedlich beurteilt. So betont eine Reihe von (polit-)ökonomischen Autoren die exzessiven Ansprüche des Bürgers, der den Staat in die Unregierbarkeit treibt (4). Andere politökonomische Arbeiten lösen sich von dieser extrem individualistischen Perspektive und vertreten die Ansicht, dass die Regierbarkeitsproblematik auf den Umfang und die Komplexität der Staatsaufgaben sowie die Desintegration der Interessenvermittlung zurückzuführen sei (5).

Die Schwierigkeiten der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften werden weiter in einer Verschiebung der Werte von materiellen zu postakquisitiven Erwartungen gesehen (6). Verschiedene Ansätze sind sich darin einig, dass die Zerstörung von Institutionen der sozialen Kontrolle und von Trägern traditioneller Werte am Beginn der Krise des Wohlfahrtsstaates steht (7).

Neben diesen vorpolitischen Ursachen existieren auch Hypothesen, die sich direkt auf die Rationalität des politischen Systems beziehen. Sie machen das Prinzip der Parteienkonkurrenz und seine tödliche Logik für die steigenden Ansprüche und die Überbelastung des Regimes verantwortlich (8). Und auf einer sehr abstrakten Stufe der Reflexion wird schliesslich die Bedingung

hoher gesellschaftlicher Komplexität als Argumentationshilfe bemüht.

Dieses vorerst verwirrende Bild möglicher Ursachen der Unregierbarkeit hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften wird zusätzlich kompliziert, wenn neben den bereits erwähnten liberal-konservativen Ansätzen auch noch die neomarxistische Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat einbezogen wird. Der einzige gemeinsame Bezug aller Analysen besteht in der expliziten oder impliziten Grundlage der Argumentation.

Die Erklärungen basieren in allen Fällen auf der gesellschaftlichen (z.T. spezieller wirtschaftlichen) Entwicklung der analysierten Gesellschaften und damit wohl auf einer wie auch immer konzipierten Evolutionstheorie von Gesellschaftssystemen. Dass sich dabei die Interpretationen und Bewertungen dieser Entwicklungen von Autor zu Autor stark unterscheiden, erstaunt angesichts der normativen Grundlagen der Positionen nicht.

### 1. Neomarxistische Kritik am Wohlfahrtsstaat

Die Kapitalismuskritik des klassischen Marxismus beruht auf einer eindeutigen Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis zwischen Oekonomie und Politik. Die Fragestellung nach Sinn und Zweck des Staates verengt sich sofort auf die Frage nach dem Nutzen des Staates, d.h. auf die Frage, welche gesellschaftliche Gruppe bezieht aus der Existenz des jeweiligen politischen Systems welche Vorteile? Der Staat ist immer eine Institution zweiter Priorität, weniger gewichtig, Ueberbau. (9)

Von der Beantwortung dieser Frage nach dem Staatsnutzen haben sich auch die beiden Gruppen von neomarxistischen Ansätzen nicht gelöst, die im folgenden kurz skizziert werden. Auch bei ihnen steht die Beherrschung der Politik durch die Oekonomie von vornherein fest. Der Unterschied zwischen den ökonomischen und den politischen Krisentheorien betrifft lediglich die Formen der Auswirkungen dieser ökonomischen Bestimmtheit im poli-

tischen System einer Gesellschaft. Die ökonomische Krisentheorie bleibt dabei dem klassischen Marxismus näher verbunden als die politische Krisentheorie, die dem politischen System eine weitgehende Handlungsautonomie zubilligt.

Ausgangspunkt der neomarxistischen Krisentheorie in ihrer ökonomischen Variante ist der unaufhebbare Widerspruch der kapitalistischen Oekonomie, die sich heute in der Form des Monopolkapitals darstellt. Ausgehend von dieser ökonomischen Analyse des Spätkapitalismus wird der Staat entweder als blosser Reflex oder als Hilfsorganisation einer winzigen Kapitalistenklasse aus dem Industrie- und Bankkapital konzeptualisiert. Die spätkapitalistische Produktionsweise muss durch staatliche Eingriffe abgesichert werden, wobei diese Eingriffe auch gegen die Interessen einzelner Mitglieder der herrschenden Klasse gerichtet sein können. Der Staat handelt stets als "ideeller Gesamtkapitalist", der das kapitalistische Gemeininteresse als Ziel vor sich hat. Eine wichtige Teilfunktion des Staates ist die Verschleierung und Abbiegung des nach wie vor akuten Klassenkampfes sowie die Einleitung von Unterdrückungsmassnahmen gegen einzelne, fortschrittliche Vertreter des Proletariats. Alle diese Staatsaktivitäten sind aber letztlich erfolglos, weil sich damit die ökonomische Krise nicht abwenden lässt; jene ökonomische Krise, die zur revolutionären Umgestaltung der Klassengesellschaft führt. (10)

Gegen diese ökonomische Variante der neomarxistischen Staatstheorie ist eine - wesentlich von Habermas und Offe formulierte - politische Krisentheorie angetreten. Habermas und Offe gehen davon aus, dass die spätkapitalistische Gesellschaft von vielen spezifisch politischen Interventionen abhängig ist. Das politische System lässt sich immer weniger von ausschliesslich ökonomischen Klasseninteressen leiten, sodass es nicht mehr sinnvoll ist, vopolitisch feststehende "herrschende Interessen" als Grundlage für die Analyse des spätkapitalistischen Staates anzunehmen. Das Interesse der politischen Krisentheorie richtet sich vielmehr auf die wachsende Abhängigkeit der staatlichen Dauerintervention von Massenloyalität und auf die zuneh-

mende Legitimationsbedürftigkeit politischer Herrschaft.

Das scheinbar selbstrechtfertigungsfähige Prinzip des gerechten Tausches wird zunehmend von politischen Steuerungsmechanismen abgelöst, die einer normativen Begründung bedürfen. Insbesondere das stetige und systemnotwendige Anwachsen unproduktiver Arbeit führt zu einem Dualismus kapitalistischer und nicht-kapitalistischer Steuerungselemente, der nur noch durch die Steigerung der normativen Integrationsfähigkeit des sozialen Systems überdeckt werden kann. Diese Verlagerung des Klassenkonflikts von der Ebene sozioökonomischer Konflikte auf die Ebene politischer Legitimationsbedürfnisse lässt nicht mehr eine ökonomische Krise, sondern eine Legitimationskrise erwarten.

Das politische System versucht, die unerfreulichen Härten der kapitalistischen Produktionsweise zu mildern und den Klassenkonflikt durch kompensatorische Staatsleistungen aus dem Bewusstsein zu verdrängen. Der "Lückenbüsser-Leleistungsstaat" kann jedoch die private Aneignung des Mehrwertes nicht verhindern. Seine Bereichspolitik ist folglich auch nicht verallgemeinerungsfähig, d.h. begünstigen nur einen Teil der Systemmitglieder. Diese systematischen Benachteiligungen verschiedener Gesellschaftssegmente durch Mechanismen der institutionellen Selektivität werden von Offe als horizontale Disparitäten bezeichnet.

Die Unmöglichkeit, kompensatorische Leistungen des spätkapitalistischen Krisenmanagements zu verallgemeinern, setzt einen Prozess der Bewusstwerdung horizontaler Disparitäten bei einem erheblichen Teil der Betroffenen in Gang. Es kommt in der Folge zu einer Situation, in der Sinnkrisen, Entzug der Massenloyalität und Bewusstseinsrevolution systemüberwindendes Verhalten der Betroffenen provozieren. (11)

## 2. Liberal-konservative Kritik am Wohlfahrtsstaat

Die liberal-konservativen Ansätze zur (Un-)Regierbarkeit des

modernen Wohlfahrtsstaates basieren zu einem guten Teil auf Versuchen und Hypothesen ihrer ideologischen Gegner. Offe meint sogar, dass sich diese Literatur "über weite Strecken ... wie eine Serie von Fallstudien zur Bekräftigung der Marxschen These (liest), dass bürgerliche Demokratie und kapitalistische Produktionsweise in einem prekären und immanent unlösbaren Spannungsverhältnis zueinander stehen." (12)

Selbstverständlich basieren die Untersuchungen nicht auf Marx. Was aber an der polemisch zugespitzten Aussage zutrifft, ist die Tatsache, dass auch liberal-konservative Autoren den Widerspruch zwischen der institutionellen Organisation im Wohlfahrtsstaat und seinen normativen Grundlagen entdeckt haben. Die Kluft zwischen Anspruch und Realität der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften ist aber in dieser Perspektive kein unauflösbarer Widerspruch, sondern ist auf eine Reihe von falschen Entwicklungen zurückzuführen, die wieder auf den rechten Weg gebracht werden müssen. Die verschiedenen Ansätze und Einzelhypothesen, die in der liberal-konservativen Kritik am Wohlfahrtsstaat vertreten sind, lassen sich grundsätzlich drei Argumentationsketten zuordnen.

## 2.1. Die These der Anspruchsinflation

Eine erste Argumentationskette konstruiert einen Zusammenhang zwischen der Anspruchsinflation und der Staatsüberlastung. Das Problem der Regierbarkeit des modernen Wohlfahrtsstaates wird dabei auf eine einprägsame Formel gebracht. Exzessive und eskalierende Erwartungen der Bürger führen zu einer Ueberlastung der Regierung, die nicht über genügend Kapazitäten verfügt, diesen Erwartungen gerecht zu werden. King hat die These in drei Punkten zusammengefasst:

1. Die Zahl und Verschiedenheit staatlicher Aufgaben ist in den letzten zwanzig Jahren stark gewachsen. Die Regierungen der modernen Wohlfahrtsstaaten werden für immer mehr Probleme der gesellschaftlichen Entwicklung verantwortlich gemacht und müssen auf zunehmende Erwartungen ihrer Wähler sowie der Interessengruppen reagieren.

2. Die Leistungsfähigkeit des Staates hat im gleichen Zeitraum wegen der Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben abgenommen. Materielle Probleminterdependenzen und Abhängigkeiten der Regierung von unkontrollierbaren Strukturen und Prozessen haben zu einem Verlust an Handlungsfähigkeit geführt.
3. Eskalierende Erwartungen und sinkende Handlungskapazitäten ergeben schliesslich eine sich verbreiternde Kluft und verursachen eine zunehmende Regierungsüberlastung. (13)

Dieses Staatsversagen wird von den liberal-konservativen Autoren meistens in einen Zusammenhang mit der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat gebracht. Das Problem der (Un-)Regierbarkeit ist dann kein kurzfristiges Phänomen mehr, sondern ein grundsätzliches Problem der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates. Rose hat diese Ansicht in einem Dreistufen-Modell der Entwicklung des Staates festgehalten.

Der liberale Minimalstaat hat sich auf die definitorischen Staatsaktivitäten beschränkt:

- die Erhaltung des Staatsterritoriums und der äusseren Sicherheit
- die Erhaltung der inneren Ordnung und der inneren Sicherheit
- die Beschaffung der dafür notwendigen Finanzen.

Der Minimalstaat entwickelte sich dann zum produktiven Staat indem er neben den definitorischen auch wirtschaftliche Aktivitäten übernahm:

- Transport und Verkehr (Strassen, Kanäle, Bahnen)
- Kommunikation (Post, Telefon)
- Rohstoffe, Energie und Ernährung.

In einem dritten Schritt erfolgte der Uebergang zum Wohlfahrtsstaat. Zu den definitorischen und wirtschaftlichen kommen nun auch soziale Aktivitäten:

- Gesundheitsvorsorge
- Bildung
- Kranken- und Sozialversicherung
- Vermögens- und Einkommensverteilung
- Arbeits- und Sozialordnung. (14)

Neben diesen historisch-deskriptiven Versuchen, die steigende Zahl und die Verschiedenheit der Ansprüche und Erwartungen an den Staat aufzuzeigen, existieren im Rahmen der liberal-konservativen Kritik am Wohlfahrtsstaat auch Thesen, die eher einen erklärenden Charakter besitzen. Besonders zwei von ihnen werden immer wieder beigezogen, wenn genauer abgeklärt werden soll, warum sich Erwartungen verändern bzw. eskalieren.

Auf der sozialpsychologischen Theorie von Maslov (15) - wonach die Befriedigung einer Kategorie von Bedürfnissen eine neue Kategorie von Bedürfnissen nach sich zieht - hat Inglehart die These vom grundlegenden Wertwandel in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften aufgebaut (16). Sie besagt, dass die Einlösung materieller Werte (ökonomische und militärische Sicherung des Lebensstandards) in den ersten Nachkriegsjahrzehnten zur Zunahme von Forderungen geführt hat, die sich auf dem Hintergrund postmaterieller Orientierungen (universalistisch, moralisch-politisch, ästhetisch) erklären lassen. Der moderne Wohlfahrtsstaat hat folglich neben der selbstverständlichen Sicherung materieller Errungenschaften auch Leistungen im Bereich postmaterieller Werte zu erbringen. Die wichtigsten Argumente für diese Interpretation lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Auf der Ebene des gesellschaftlichen Systems hat ein tiefgreifender Wandel stattgefunden, der in vier Komponenten erfassbar ist. Die ökonomische und technologische Entwicklung hat es ermöglicht, die primären Bedürfnisse des grössten Teils der Bevölkerung zu befriedigen. Gleichzeitig hat sich das durchschnittliche Bildungsniveau der Bevölkerung rapide erhöht. Neben den gängigen Schulfächern Lesen, Schreiben und Rechnen

werden auf jeder Schulstufe auch komplexere Bildungsinhalte vermittelt. Zudem verfügt jeder einzelne Bürger über einen durchschnittlich höheren Schulabschluss. Die rasante Entwicklung der Massenkommunikation sowie die v.a. durch das Automobil gesteigerte geographische Mobilität ermöglichen ein problemloses Ausbrechen aus traditionellen Schranken und erhöhen den Informationsbestand des Individuums. Die altergruppenspezifische Erfahrung des Friedens in Westeuropa hat dazu geführt, dass die militärische Sicherheit gewährleistet scheint. Krieg ist für eine wachsende Zahl von Gesellschaftsmitgliedern in Westeuropa keine Realität mehr.

Diese vier Entwicklungen auf der Systemebene sind verantwortlich für den Wandel auf der individuellen Ebene der Werte und Fähigkeiten. Die ökonomische und militärische Sicherung des Lebensstandards sowie das hohe Bildungsniveau lassen materielle Werte zugunsten von postmateriellen Werten zurücktreten. Für grosse Teile der Bevölkerung sind Fragen der Lebensqualität, das Interesse für das "Sein" anstelle des "Habens", Kategorien wie "Selbstbestimmung", "Selbstverwirklichung" zentrale Motive des Handelns. Diese postmateriellen Werte erhalten damit auch eine wachsende Bedeutung für die Gesellschaft, und wie auch gezeigt werden kann insbesondere für die Politik.

Hohes Bildungsniveau, Expansion der Massenkommunikation und erhöhte geographische Mobilität haben gleichzeitig auch die Ebene der Fähigkeiten gewandelt. Von besonderer Bedeutung ist dabei der wachsende Anteil der Leute, die zur politischen Partizipation fähig ist. Nicht nur werden die Modalitäten des Wahl- und Abstimmungsmechanismus von mehr Bürgern verstanden, auch die Fähigkeit im Umgang mit Parteiapparaten, Bürokratien und nicht zuletzt Formen unkonventionellen Verhaltens verbreitet sich in der Bevölkerung ständig.

Dieser Wandel auf der individuellen Ebene der Werte und Fähigkeiten bleibt nicht ohne Konsequenzen für die Systemebene. Dabei sind vier Folgen des Wert- und Fähigkeitenwandels besonders

wichtig. Postmaterielle Werte führen erstens zur Umdefinition traditionaler "issues" bzw. zur Neudefinition politischer "issues". Besonders bekannt sind dabei Forderungen des Umweltschutzes, des alternativen Lebensstils, der verschiedensten Autonomien. Zweitens hat der Wertwandel gleichzeitig einen Wandel der politischen Konfliktlinien stimuliert. Die bisherigen Konflikte beruhten weitgehend auf dem Klassegegensatz. Dieser ist zwar noch nicht verschwunden, wird aber zunehmend unbedeutender und ist überlagert von einer Vielzahl unterschiedlicher, anderer Konfliktlinien.

Wert- und Fähigkeitenwandel haben drittens einen tiefgreifenden Wandel der nationalstaatlichen Legitimität verursacht. Nationalstaaten verlieren zunehmend ihre Legitimationsbasis. An ihre Stelle treten Loyalitäten für suprastaatliche Institutionen und ausserstaatliche Organisationen. Nicht zuletzt hat viertens die gestiegene Fähigkeit zu Partizipation einen neuen Stil der Politik hervorgerufen. Die traditionelle Politik war darauf ausgerichtet, durch etablierte Organisationen (Parteien, Gewerkschaften, Unternehmerverbände, religiöse Institutionen) Unterstützung für etablierte Eliten zu mobilisieren. Diese traditionelle Politik wird nun sukzessive abgelöst durch einen anderen Stil der Politik, der grundsätzlich gegen die etablierten Eliten gerichtet ist. Das Publikum erhält eine wachsende Bedeutung bei der Entscheidungsfindung und begnügt sich nicht mehr damit, aus dem Angebot an Entscheidungsträgern auszuwählen.

Im Gegensatz zu Ansätzen, die sich auf eine Theorie der gesellschaftlichen Entwicklung stützen und die wesentlichen Ursachen der Erwartungseskalation im gesellschaftlichen Umfeld der Politik sehen, betont ein zweiter Ansatz der liberal-konservativen Kritik am Wohlfahrtsstaat die Logik der Politik als Hauptgrund der eskalierenden Erwartungen. In der Hauptsache basierend auf den politökonomischen Ansätzen von Downs bzw. den Weiterentwicklungen dieses Ansatzes folgend, beziehen sich Autoren wie Klages, Janowitz oder Lehner auf die Rationalität des Konkurrenzprinzips. (17)

Die zunehmende gesellschaftliche Differenzierung und die gleichzeitig sinkende Bindung des Wählerverhaltens an soziostrukturelle Faktoren erzeugen in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften instabile und wechselnde Mehrheiten. Die individuellen Wahlentscheidungen sind immer weniger an soziostrukturellen Gegebenheiten orientiert und deshalb offen für die Beeinflussung kaum mehr kontrollierbarer heterogener Faktoren. (18)

Die Chancen einer Partei, eine Wahl zu gewinnen, hängen folglich davon ab, wie gut es ihr gelingt, im Wahlprogramm eine breite Palette von Wahlversprechen anzubieten, die auf die heterogene Wählerbasis Bezug nimmt. Nach der Wahl zeigt es sich aber rasch, dass die Regierungspartei die Wahlversprechen nur zum Teil einhalten kann (Inkonsistenzen der Wahlprogramme, limitierte Ressourcen, etc.). Die so enttäuschten Erwartungen eines beträchtlichen Teils der Wähler summieren sich zu einem Abwanderungspotential hin zur Oppositionspartei.

Diese muss nun versuchen, dieses Abwanderungspotential bei der nächsten Wahl für sich zu nutzen, d.h. in Stimmen zu transferieren. Zu diesem Zweck versucht die Opposition, der Regierung das Nichteinhalten von Wahlversprechen nachzuweisen, oder - falls dies nicht gelingt - zusätzliche Erwartungen zu schüren, die sie bei einem Regierungswechsel zu erfüllen verspricht.

Diese zunächst am Idealfall eines Zweiparteiensystems entwickelte Logik der Parteienkonkurrenz garantiert folglich einen Prozess eskalierender Erwartungen beim Wähler, dem die jeweilige Regierungspartei weitgehend nachgeben muss, wenn sie an der Macht bleiben will. Damit übernimmt aber der Staat laufend neue Aufgaben. Wenn auch dieses Idealmodell des Zweiparteiensystems in keinem Land existiert, so haben Analysen verschiedener Typen von Konkurrenzmodellen gezeigt, dass die Eskalation von Erwartungen zwar nicht so rapide verläuft, wie dies aufgrund des idealen Modells anzunehmen wäre, aber dennoch weitgehend dem Modell der Parteienkonkurrenz folgt.

## 2.2. Die These der Bürokratisierung

Neben der These der Anspruchsinflation findet sich bei den liberal-konservativen Autoren als zweite Argumentationskette die Hypothese der Bürokratisierung. Die Ueberlastung des Staates bzw. allgemeiner die Schwierigkeiten der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften sind gemäss dieser Ueberlegung auf die Totalitätsbestrebungen der Bürokratie zurückzuführen. Die staatliche Verwaltung weitet ihren Kompetenzbereich ständig aus, da sie sich davon Vorteile bei der Verfolgung individueller wie kollektiver Eigeninteressen verspricht. Der Staat regelt so immer stärker bis in die privatesten Bereiche alle Interaktionen und schafft einen wirren Dschungel bürokratischer Hemmnisse in Form von Gesetzen und Vorschriften, die die Privatinitiative erwürgen.

Als Beispiel einer solchen Theorie wird der Ansatz von Niskanen referiert (19). Die Sicherung der privaten Interessen der Bürokraten (Gehalt, Beförderung, Macht, Reputation) hängt ausschliesslich von der Höhe des Budgets ab, über das eine Abteilung der Bürokratie verfügt. Das gemeinschaftliche Ziel aller Mitglieder einer Verwaltungsabteilung ist folglich die Budgetmaximierung. Da die Bürokratie im allgemeinen über ein absolutes Monopol für ihre Produkte verfügt, stösst die Budgetmaximierung im wesentlichen nur auf Restriktionen, die sich aus der Leistungsfähigkeit ergeben. Bürokratien können ihr Budget folglich dann ausdehnen, wenn sie zusätzliche Leistungen anbieten können.

Diese Tendenz führt nach Niskanen zu einer bürokratischen Ineffizienz, die darin besteht, dass der Tätigkeitsumfang der Bürokratie nicht von der Nachfrage bestimmt ist: das Angebot übersteigt die Nachfrage. Das bedeutet aber, dass die Ausweitung der Staatstätigkeit gar nicht durch das Bedürfnis der Gesellschaft bedingt ist, sondern durch die budgetmaximierende Bürokratie definiert wird.

Auch generelle, finanzielle Restriktionen der Staatstätigkeit brechen diese Tendenz zu Ueberproduktion nicht. Finanzielle Engpässe verschärfen vielmehr die Ineffizienz der Bürokratie. Pointiert formuliert heisst das: bei gleichbleibender Höhe des Budgets werden mehr Aufgaben schlechter erledigt.

### 2.3. Die These der De-Institutionalisierung

Eine dritte Argumentationskette der liberal-konservativen Kritik am Wohlfahrtsstaat bezieht sich auf die Thesen kulturkritischer Sozialphilosophen wie Gehlen und Schelsky (20). Gemäss diesen Theorien sind die Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft das Resultat der wirtschaftlichen Entwicklung und der Rationalität des Wohlfahrtsstaates, die zu einer schrittweisen Auflösung traditionaler Werte und Normen führten. Diese hätten früher ein dichtes Netz der sozialen Kontrolle ermöglicht, während sich in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften ein politisch-moralischer Hedonismus breit macht, der eine weitere Ausdehnung des Daseinsvorsorgerstaates notwendig macht.

Die hier angesprochene Argumentation lässt sich anhand von Bells Buch "Die Zukunft der westlichen Welt" - im englischen Original klarer: "The Cultural Contradictions of Capitalism" - illustrieren (21). Die heutigen Widersprüche und Schwierigkeiten des Kapitalismus haben nach Bell ihren Ursprung im Auftreten der Fäden, die einst Kultur und Gesellschaft zusammenhielten, sowie in der Hinwendung zum Hedonismus.

Das bürgerliche Zeitalter beruhte grundlegend auf dem Individuum. Dieses verhielt sich im Bereich der Wirtschaft als freier, ungebundener Schöpfer.

Auch das bürgerliche Zeitalter hatte natürlich erkannt, dass der prinzipiell ungehemmte Individualismus seine Gefahren besitzt. Die als notwendig erkannte Eindämmung eines zu weit gehenden Individualismus wurde durch die protestantische Ethik

der Selbstbescheidung geleistet. Die protestantische Ethik ist jedoch durch die kapitalistische Entwicklung aufgelöst worden, sodass sich heute ein unüberbrückbarer Widerspruch zwischen der Wirtschaft und der Kultur zeigt.

Das wirtschaftliche Handeln wird von überindividuellen Systemnormen geleitet. Effizienz und funktionale Rationalität prägen die Handlungsabläufe in hierarchisch organisierten Bürokratien. In seinen kulturellen Handlungen beziehen sich die Individuen dagegen auf normative Vorstellungen wie Selbstbefriedigung und Selbstverwirklichung. Gegen das Funktionieren im Bereich der Wirtschaft steht hier ein ungehemmter Hedonismus. Der Ausweg aus dieser Situation wird in der Rückkehr der westlichen Welt zu einer religiösen Konzeption gesehen, die die Kontinuität der Generationen auf der Grundlage von Bescheidenheit und Achtung für andere wiederherstellt.

### 3. Kritik der neomarxistischen und liberal-konservativen Ansätze zur Erklärung der Unregierbarkeit

---

Die neomarxistischen und liberal-konservativen Ansätze, die im letzten Kapitel kurz referiert wurden, können insbesondere in zwei Punkten, die sich negativ auf ihre Vorschläge zur Ueberwindung der Krise des Wohlfahrtsstaates auswirken, nicht voll überzeugen. Zum einen nehmen die entsprechenden Autoren ihre eigenen Thesen bei der Formulierung von Gegenstrategien nicht immer ernst; zum anderen lassen sie politische Strukturen und Prozesse weitgehend ausser acht.

In einer knappen und damit abstrahierenden Perspektive können aus den referierten Ansätzen vier Faktoren identifiziert werden, die primär für die Leistungsschwäche des politischen Systems verantwortlich sind. Die vier Stichworte beschreiben Entwicklungstrends der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften, die mit den Reformvorschlägen der genannten Ansätze nicht revertiert werden können.

### Stichwort "Marktversagen":

Der Marktmechanismus ist nicht mehr in allen Fällen in der Lage, seine Funktion als Koordinationsmechanismus zu erfüllen. Unter den Begriffen "Marktschwächen" und "Marktversagen" hat sich v.a. die ökonomische Theorie dieses Sachverhalts angenommen.

Die Bildung von Monopolen und Oligopolen versetzt einen Teil der Interaktionspartner auf dem Markt in die Lage, die Kosten für die Produktionsressourcen sowie die Preise für die Produkte weitgehend unabhängig vom Angebot bzw. von der Nachfrage der übrigen Marktteilnehmer zu diktieren. In diesem Fall spricht die ökonomische Theorie von Marktschwächen.

Ein Versagen des Marktmechanismus liegt dagegen vor, wenn externe Effekte auftreten. Externe Effekte sind definiert als Auswirkungen von Handlungen auf Individuen, die an den betreffenden Handlungen nicht direkt beteiligt sind. Solche Effekte entstehen insbesondere bei der Produktion kollektiver Güter. Diese Güter sind dadurch definiert, dass sie innerhalb des produzierenden Systems von allen Systemmitgliedern konsumiert werden können bzw. finanziert werden müssen. Es ist folglich nicht möglich, die Kosten bzw. den Nutzen der kollektiven Güterproduktion individuell zuzurechnen. Die Idee des Marktes lebt aber gerade von der individuellen Kosten-/Nutzenrechnung.

Die Koordination sozialer Handlungen muss aus diesen Gründen immer häufiger durch kollektive (d.h. meistens staatliche) Entscheidungen gewährleistet werden. Die Gesellschaft wird m.a.W. zunehmend abhängig von staatlichen Infrastruktur-, Sozial- und Lenkungsleistungen. Eine Folge davon ist das stetige Wachstum der Staatsaufgaben im Verlauf der letzten Jahrzehnte. Das politische System erringt durch diese Entwicklung eine weitreichende Ausweitung seiner prinzipiellen Zuständigkeit für gesellschaftliche Probleme. (22)

Stichwort "Heterogenität der Interessen":

Der fortschreitende soziale und wirtschaftliche Differenzierungsprozess erzeugt eine ausdifferenzierte Struktur organisierter Interessen. Die Klassenorientierung dieser Interessenorganisationen verschwindet zunehmend und wird z.T. ersetzt, z.T. überlagert durch eine als pluralistisch zu kennzeichnende Interessenstruktur. Dies führt auf der einen Seite zu einer "Politisierung der Oekonomie". Sozioökonomische Konflikte (insbesondere im Distributionsbereich) werden nicht mehr direkt, sondern unter Aufsicht oder mit Beteiligung des Staates ausgetragen. Die direkten und indirekten Kosten dieser Verteilungskonflikte bzw. ihrer Regulierung fallen als Folge dieser neuen Situation zunehmend auch beim Staat an. Auf der anderen Seite hat der Interessenpluralismus zur Folge, dass sich das politische System einer differenzierten und fragmentierten Vielzahl von gesellschaftlichen Interessenorganisationen gegenübersieht, die um die knappen Verwirklichungschancen ihrer partikulären Forderungen konkurrieren. Staatliche Entscheidungen werden in dieser Situation zunehmend mit Konsensproblemen belastet. (23)

Stichwort "Versagen der politischen Konkurrenz":

Die grosse Aufgabenbreite des politischen Systems und die ausdifferenzierte Struktur der organisierten Interessen setzen die in der Pluralismustheorie behaupten Konkurrenzmechanismen tendenziell ausser Kraft. Die Konkurrenz zwischen den gesellschaftlichen Interessen führt nach dieser Theorie zu einer wechselseitigen Kontrolle und Beschränkung dieser Interessen ("countervailing powers"). Zunehmend exklusivere Zielsetzungen und Forderungen hochintegrierter Interessenorganisationen werden in ständig fragmentierteren Interaktionsstrukturen mit einer Bürokratie durchgesetzt, die sich der Interessenstruktur angleichend immer stärker segmentiert. Eine integrierte, konsens (d.h. mehrheits-) fähige Problemverarbeitung ist nicht mehr möglich. (24)

Stichwort "Probleminterdependenzen":

Die hohe gesellschaftliche Differenzierung korrespondiert mit einer hohen Fragmentierung der politischen Problemfelder. Die einzelnen Problemlösungen weisen einen entsprechend hohen Grad an Interdependenzen auf. Diese Interdependenzen zwischen den politischen Teilproblemen werden aber durch die Bürokratie nicht ausreichend berücksichtigt. Der Grund für die Vernachlässigung der Interdependenzen liegt letztlich in der Organisation der Bürokratie, die durch eine starke Segmentierung gekennzeichnet ist. Jede organisatorische Einheit ist auf die Bearbeitung eines politischen Teilproblems spezialisiert, sodass ihre Aufmerksamkeit entsprechen vorstrukturiert ist. Insbesondere den negativen Auswirkungen einer Problemlösung wird nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt, was zu nicht intendierten Nebenfolgen der Problemlösung führt. Diese aber verstärken ihrerseits die Akkumulation ungelöster Probleme. (25)

Diese wenigen Bemerkungen haben gezeigt, dass die Probleme hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften auf irreversiblen Entwicklungen beruhen, denen mit den Vorstellungen neo-marxistischer und liberal-konservativer Rezepte nicht beizukommen ist. So dürfte z.B. die sich steigender Beliebtheit erfreuende Forderung nach Reprivatisierung staatlicher Aufgaben nur einen beschränkten Erfolg zeitigen. Es lassen sich sicherlich staatliche Aufgaben identifizieren, die nicht unbedingt von der Bürokratie erfüllt werden müssen. An den Tatsachen der Marktschwächen und des Marktversagens kann jedoch nicht vorbeigesehen werden. Zudem spielen in hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften auch noch weitere Zieldimensionen eine Rolle, die neben dem Kriterium der Effizienz gleichberechtigt sind.

:  
Ähnlich steht es auch mit der These der Erwartungsinflation. Für die Vertreter dieses Ansatzes ist eine einfache Lösung des Problems möglich. Wenn die Erwartungen des Bürgers zurückgeschraubt werden, dann wird das politische System vom Übermächtig-

tigen Problemdruck entlastet und auf seine klassischen (definitorischen) Tätigkeiten reduziert. Die Krux dieser Argumentation liegt aber darin, dass die Chancen einer Reduktion der Ansprüche nur gering sind. Es ist zweifellos richtig, dass die Erwartungen an die Problemlösungsfähigkeit des Staates in den letzten Jahrzehnten beträchtlich gestiegen sind und sich eine gewisse Kumulation der Ansprüche durch inflationierende Wirkung des Konkurrenzprinzips ergeben hat.

Vielleicht könnte ein Uebergang vom Konkurrenzmodell zu einer anderen Form der politischen Problemverarbeitung (Neokorporatismus) der Erwartungsinflation die Spitze brechen. Doch die Trends der wirtschaftlichen und sozialen Differenzierung, die ja letztlich für die gestiegenen Erwartungen verantwortlich sind, lassen sich nicht aufhalten oder gar rückgängig machen.

Zumindest lässt sich dies nicht auf so einfache Art und Weise erreichen, wie die Autoren im Rahmen der liberal-konservativen Theorie annehmen, indem sich die Individuen mittels einer Willensanstrengung (sei sie gesteuert oder freiwillig) der Bescheidenheit in ihren Forderungen an den Staat befleißigen. Derartige Masshalte- und Sparappelle gehen souverän über die Tatsache hinweg, dass die Zerstörung traditionaler Strukturen und Organisationen durch den sozialen Wandel im 20. Jahrhundert stattgefunden hat. Auch ein kühner gedanklicher Rückgriff (wie z.B. die Forderung von Bell nach einem neuen religiösen Konzept) führt nicht mehr zur Wiederbelebung ihrer alten Funktionen.

Eine weitere Schwäche der liberal-konservativen Analyse der Regierbarkeitsproblematik zeigt sich an ihrem Versuch, eine "Theorie der Regierungsüberlastung ohne Theorie der Regierung" zu entwickeln, wie Lehner sehr treffend für die These der Anspruchsinflation bemerkt hat (26). Aber auch da, wo sich die Autoren um ein gewisses Verständnis von politischen Strukturen und Prozessen bemühen, trifft der Vorwurf von Lehner zum Teil zu. Denn im Grundübel der Parteienkonkurrenz bzw. der Bürokrä-

tie werden nur einzelne Teilbereiche des politischen Systems analysiert und dies erst noch einseitig unter dem Gesichtspunkt der Effizienz.

Wenn aber nur unvollständige Vorstellungen oder Modelle darüber existieren, in welcher Art und Weise das politische System seine inputs (Ressourcen, Aufgaben, Restriktionen) in outputs (Leistungen) transferiert, kann nicht angegeben werden, welche spezifischen Mechanismen für die Handlungsfähigkeit ausschlaggebend sind. Plausibel ist diese Theorie wohl vorallem deshalb, weil die liberal-konservative Theorie Konzepte aufgegriffen und geprägt hat, die im Zeichen zunehmender Staatsverdrossenheit nicht mehr nur wissenschaftliche Fachsprache sind, sondern gesellschaftlich-politisches Allgemeingut werden.

Ebenso wie die liberal-konservative Kritik am Wohlfahrtsstaat verfehlen auch die neomarxistischen Ansätze die Komplexität des Problems. Sie vermeiden zwar den Fehler ihrer ideologischen Gegner und schlagen Ansätze und Modelle vor, die sich - mehr oder weniger detailliert - mit der Binnenorganisation von Politik befassen. Ihre verkürzte Problemsicht zeigt sich jedoch beim Versuch, Aussagen über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates zu treffen. Auf der Ebene möglicher Zukunftsperspektiven wird die zuvor meist gezeigte Komplexität der Reflexion plötzlich aufgegeben und auf die traditionell bestimmte Hoffnung auf die unabwendbare Krise reduziert.

Die prognostizierte ökonomische Krise wie der spürbare Entzug von Massenloyalität dürften jedoch nicht den gewünschten Effekt haben. Denn insbesondere die politische Krisentheorie hat in vielen Teilen überzeugend jene Machanismen aufgezeigt, die dem politischen und kulturellen System einer spätkapitalistischen Gesellschaft als Gegenstrategien zur Verfügung stehen.

Die Darstellung und Kritik einiger Grundzüge der neomarxistischen und liberal-konservativen Kritik am Wohlfahrtsstaat muss mit der Feststellung enden, dass die Mängel dieser Ansätze in

ihrer weitgehenden Vernachlässigung der Strukturen und Prozesse des politischen Systems zu finden sind. Wenn aber das Problem der Regierbarkeit in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften ernsthaft untersucht werden soll, wird man auf einer theoretischen Perspektive bestehen müssen, die das politische System und seine Mechanismen der Problemverarbeitung in den Mittelpunkt stellt. Erst dann lassen sich Funktionsdefizite des Wohlfahrtsstaates klar erkennen, und erst im Anschluss an solche Resultate ist es sinnvoll, Reformstrategien zu entwickeln.

Auf den folgenden Seiten wird deshalb eine theoretische Perspektive entwickelt, die das Problem der Regierbarkeit als Problem der Funktionsfähigkeit des politischen Systems der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft auffasst. Dabei orientieren sich die Überlegungen an einigen Ansätzen, die im weiteren Umkreis der Diskussion zum Thema "Regierbarkeit" einen vergleichbaren Weg einschlagen. Es handelt sich um die Variante der Systemtheorie von Luhmann, die Arbeiten von Offe, die "policy-science" von Scharpf sowie den politökonomischen Ansatz von Lehner (27).

#### 4. Funktionsfähigkeit des politischen Systems: eine systemtheoretische Perspektive

---

Die folgenden Überlegungen zum Problem der Funktionsfähigkeit politischer Systeme in hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften beruhen auf einer systemtheoretischen Perspektive. Den Ausgangspunkt der Argumentation bilden einige allgemeine Aussagen über die Funktion von sozialen Systemen, die dem Ansatz von Luhmann entnommen werden.

Das letzte Bezugsproblem für diese Variante der Systemtheorie ist die Komplexität der Welt. Komplexität bedeutet nichts an-

deres als die Existenz von Alternativen, Variationsmöglichkeiten, Dissens, Konflikten, kurz die Totalität menschlichen Handelns und Erlebens. (28)

Angesichts der mangelnden Voraussetzungen des organischen Systems "Mensch" erscheint diesem die Komplexität der Welt als eine solche Fülle von Handlungs- und Erlebensmöglichkeiten, dass es als bloss organisches System handlungsunfähig ist. Für seine Handlungsfähigkeit benötigt es v.a. Voraussetzungen nicht-organischer Natur (29). Diese werden durch die Ausdifferenzierung von sozialen Systemen geschaffen. Ihre Funktion besteht darin, die Komplexität der Welt auf ein ertragbares Mass zu reduzieren.

Die Ausdifferenzierung von sozialen Systemen erfolgt durch die Ausgrenzung von Handlungen aus der Welt und ihre Abgrenzung gegenüber anderen Handlungen. Aus- und Abgrenzung von Handlungen kommen dabei aufgrund von Sinnzusammenhängen zustande. Folglich wird als soziales System jedes System verstanden, das aus konkreten Handlungen gebildet ist und sich durch Sinnzusammenhänge zwischen diesen Handlungen von einer Umwelt abgrenzt (30). Von sozialen Systemen kann m.a.W. nur dann gesprochen werden, wenn die beteiligten Handelnden diese Systeme selbst als Sinnzusammenhänge wahrnehmen (31).

Eine wichtige Konsequenz dieser Systemdefinition ist die Auffassung der Welt als ein Gebilde von verschiedenen sozialen Systemen. Die Umwelt eines einzelnen sozialen Systems ist deshalb nicht als amorphe Masse von Handlungen, sondern als eine Menge durch Sinnbeziehungen organisierter sozialer Systeme zu konzipieren. Dieser Gedanke zeigt sich etwa an der allgemein gebräuchlichen Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen, politischen, kulturellen Systemen.

Die für den Menschen handlungsentscheidende Bildung von sozialen Systemen unter dem Aspekt der Reduktion von Komplexität schafft zunächst das Problem der Stabilisierung des sozialen Systems. Die Lösung des Problems besteht in der Autonomsetzung

des sozialen Systems gegenüber seiner Umwelt. Autonomie bezeichnet dabei die Fähigkeit, die Kriterien für den Verkehr mit der Umwelt selbst zu setzen und bei Bedarf zu ändern. (32)

Luhmann selbst verweist bei seiner Definition des Begriffs "Autonomie" auf die Schwierigkeiten, die in diesem Zusammenhang oft auftauchen. Zunächst wird einmal der Begriff "Autonomie" recht oft mit jenem der Autarkie verwechselt, besonders in der alltäglichen Verwendung. Autonomie wird dabei oft mit völliger Unabhängigkeit eines Systems von seiner Umwelt gleichgesetzt. Damit verbunden ist die Vorstellung, dass ein solches System keiner Beeinflussung durch "Kräfte" unterliegt, die dem System nicht angehören, dass ein System isoliert ist und dass es keine Leistungen von seiner Umwelt benötigt. Die hier verwendete Definition von Autonomie setzt aber gerade diese Art von Abhängigkeit voraus. Ein System ist nämlich auf Leistungen der Umwelt angewiesen, es muss diese nur für selbst gesetzte Ziele verwenden können.

Die genaue Umschreibung von Autonomie ist deshalb so wichtig, weil die Diskussion um die gegenseitige Autonomie zwischen politischem und ökonomischen System ein ständiges Thema ist. Während marxistische Staatstheorien dem politischen System entweder jegliche Autonomie absprechen oder sie als eine dem kapitalistischen Wirtschaftssystem nachgeordnete, sekundäre konzipieren, sprechen liberale Theoretiker von einer wachsenden Bedrohung der wirtschaftlichen Autonomie durch den überbordenden Staat.

Um nicht in die Bahnen dieser erstarrten Diskussion zu gelangen, wird im folgenden das Konzept der relativen Autonomie eines sozialen Systems verwendet. Die zusätzliche Kennzeichnung der Autonomie als relativ soll darauf hinweisen, dass soziale Systeme in ihren Interaktionen sich zwar gegenseitig beeinflussen, deswegen aber nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander zu stehen brauchen.

Relative Autonomie bedeutet gleichzeitig auch relative Offenheit des sozialen Systems gegenüber seiner Umwelt. Wie sich soeben gezeigt hat, heisst Autonomie nicht Abschottung, Isolierung, Verzicht auf Informationen und Leistungen der Umwelt. Wenn die Funktion des sozialen Systems in der Reduktion von Komplexität besteht, so muss es zunächst diese Komplexität wahrnehmen. Die Abhängigkeit des Systems von Leistungen und Informationen anderer Systeme versetzen es in die Lage, sich nach eigenen Standards und Kriterien, ein Bild von der Welt zu machen. "Religiöse, wirtschaftliche, kulturelle, familiäre, erzieherische, Wahrheit erforschende, militärische Zusammenhänge treten dem politischen System gegenüber als Umwelten, die gebotene Rücksicht verlangen, die das politisch-administrative Handeln aber nicht festlegen". (33)

Relative Autonomie und relative Offenheit können als Voraussetzungen verstanden werden, die das soziale System in die Lage versetzen, seine Funktion wahrzunehmen. Reduktion von Komplexität durch ein soziales System bedeutet aber immer den Ausschluss von Möglichkeiten des Handelns und Erlebens, d.h. Selektivität. Die nicht-realisierten Alternativen werden jedoch durch die Reduktionsleistung des sozialen Systems nicht vernichtet, sondern bleiben im Bewusstsein des Systems als potentielle Alternativen bestehen (34). Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, immer auch anders Handeln und Erleben zu können, ist die Wahl einer einzelnen Alternative aus dem Potential aller Möglichkeiten nicht selbstverständlich, sondern bleibt immer ein problematischer Entscheid. Reduktion von Komplexität impliziert somit immer eine problematische Selektivität.

Das Problem der Selektivität wird vom sozialen System auf zwei Ebenen angegangen. Die Komplexität der Umwelt wird in einem ersten Schritt durch die Strukturen des Systems reduziert, die bei der Ausdifferenzierung des Systems geschaffen werden (35).

Die vielfältigen Möglichkeiten von Handeln und Erleben werden dadurch auf einen engeren Bereich von Alternativen einge-

schränkt. In den konkreten Interaktionen, die durch die Strukturen des Systems vorgezeichnet sind, erfolgt dann die weitere Abarbeitung der verbliebenen Komplexität, d.h. im Idealfall die Auswahl einer einzigen Handlungsalternative unter den verbleibenden Alternativen. Diese konkreten Interaktionen werden üblicherweise als Prozesse im sozialen System bezeichnet (36). Durch die doppelte Selektivität des sozialen Systems wird die Funktion des Systems wahrgenommen. Sie besteht somit in der strukturellen Reduktion von Komplexität durch generalisierte Verhaltenserwartungen sowie in der prozessualen Reduktion von Komplexität durch faktisches Geschehen. (37)

Eine ähnliche Auffassung des Kernproblems eines sozialen Systems dürfte auch der Konzeption von Offe zugrunde liegen, mit der er das politische System analysiert (38). Er versteht staatlich-organisierte Herrschaft als ein selektives, ereignis-erzeugendes Regelsystem, als einen Sortierprozess, als eine Konfiguration von institutionalisierten Ausschlussregeln. "Formal meint der Begriff der Selektivität, dass eine Konfiguration von Auswahlregeln wirksam ist, die a) immer nur einen Ausschnitt aus einem Bereich möglicher Ergebnisse aktualisiert und b) eine Gleichförmigkeit oder Konsistenz der aktualisierten Ereignisse herstellt. Selektivität, so können wir vereinfachend sagen, ist die nicht-zufällige (d.h. systematische) Reduktion eines Möglichkeitsraums." (39)

Obwohl Offe dann diese Konzeptualisierung des politischen Systems dazu verwendet, den Klassencharakter des kapitalistischen Staates nachzuweisen, können seine Überlegungen zur Problematik der Selektivität dazu dienen, auf allgemeinerer Stufe zu fragen, wie ein soziales System die Problematik seiner Selektivität angeht. Wenn nämlich Komplexität reduziert, nicht aber vernichtet wird, benötigt das soziale System Kriterien, welche die Auswahl von Handlungsalternativen steuern.

Allgemeine Kriterien könnten zwar angegeben werden, sagen jedoch aufgrund ihrer abstrakten Formulierung nicht sehr viel

aus. Die "systematische Reduktion des Möglichkeitsraums" sollte vielmehr für jedes einzelne soziale System speziell eruiert werden. Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies, die Beschäftigung mit den spezifischen Funktionen des politischen Systems hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften.

Das politische System ist funktional darauf spezialisiert, allgemein-verbindliche Entscheidungen herzustellen. Luhmann bezeichnet diese allgemeine Definition von Politik als "synthetische Formel", die mindestens implizit in allen Politikbegriffen enthalten sei. (40)

Die Formel umfasst zunächst Definitionen, die das Wesen des Politischen mit Hilfe von sehr allgemeinen Zweckformeln, wie Gerechtigkeit, Frieden, Gemeinwohl, etc. bestimmen. Derartig abstrakte Formeln eröffnen aber einen breiten Spielraum von Interpretationsmöglichkeiten und deuten so auf die meist nicht explizierte Notwendigkeit von Entscheidungen hin, wenn sie im politischen Alltag konkretisiert werden sollen. (41)

Andere Definitionen vermeiden zwar die explizierte Nennung eines bestimmten Zweckes, bleiben aber auf einer allgemeineren Ebene dem Zweckdenken verhaftet, indem sie die Zweckerreichung schlechthin oder die Verteilung von Werten als formale Begriffsbestimmungen anführen. Auch hier ist die Notwendigkeit von Entscheidungen impliziert, da de facto nicht beliebige Zwecke gleichzeitig realisiert werden können. (42)

Viele Autoren klammern Zwecke und Zweckbegriff aus ihren Definitionen aus und beziehen sich ausschliesslich auf die Mittel, die für Entscheidungen notwendig sind. Eine zentrale Rolle spielt bei diesen Definitionen der Begriff "Macht", deren Erwerb und Ausübung Politik charakterisieren soll. Mit der Beschränkung auf den Mittelaspekt von Politik ergibt sich aber ein verkürzter Politikbegriff, der nur einen, wenn auch wichtigen Teil politischer Realität abbildet. (43)

Auch andere Politikbegriffe verweisen auf die Notwendigkeit von Entscheidungen, wenn sie Politik etwa als Möglichkeit kollektiven Handelns bei nicht vorauszusetzendem Konsens umschreiben. Handeln ist ja, wie oben ausgeführt, nur durch ständige Reduktion von Komplexität d.h. konkret durch Entscheidungen möglich. (44)

Die Definition von Politik als Herstellung allgemein-verbindlicher Entscheidungen impliziert die Unterscheidung von zwei Aspekten:

- die Herstellung der Entscheidungen und
- die allgemeine Verbindlichkeit dieser Entscheidungen

Auf der einen Seite soll das politische System Probleme aufgreifen, evaluieren, lösen, d.h. Problemlösungsalternativen auswählen. Auf der anderen Seite soll Politik die ausgewählten Problemlösungsalternativen allgemein-verbindlich machen, d.h. als Handlungs- und Verhaltensprämissen für die Adressaten der Entscheidungen ausgestalten. Diese doppelte Funktion des politischen Systems findet sich in vielen Politikkonzeptionen.

Ein erstes Beispiel lässt sich dem Ansatz von Offe entnehmen. Er unterscheidet im politisch-administrativen System zwei Funktionen, die er als strategische bzw. legitimatorische Teilfunktion bezeichnet. Aufgrund der strategischen Teilfunktion erbringt das politisch-administrative System Steuerungsleistungen für das ökonomische System, das dazu nicht (mehr) in der Lage ist. (Infrastruktur, Gesamtplanung, etc). Gleichzeitig sorgt das politisch-administrative System mit Hilfe seiner legitimatorischen Teilfunktion durch die Produktion von sozialstaatlichen und symbolischen Leistungen dafür, dass die faktischen "policy-outcomes" wie auch die Strukturen und die Prozesse des politisch-administrativen Systems selbst akzeptiert werden. (45)

Eine ähnliche Zweiteilung der Funktion des politischen Systems stammt von Luhmann. Er unterscheidet zwischen der Fähigkeit des politischen Systems, entscheiden zu können und der Fähigkeit, diesen Entscheidungen bindende Wirkung zu verschaffen. Als bin-

dend gilt die Wirkung der Entscheidungen dann, wenn die Erwartungen der Betroffenen, auf die sich die Entscheidungen beziehen, effektiv verändert werden. Dabei ist es unwesentlich aus welchen Motiven die Umstrukturierung der Erwartungen erfolgt. (46)

Auch Scharpf legt seiner Politikkonzeption dieselbe Unterscheidung von zwei Aspekten zugrunde. Er sieht Politik als einen Prozess, in dem Sachinformationen und nicht gleichgerichtete Interessen zu Lösungen verarbeitet werden. Im Prozess der Informationsverarbeitung werden Probleme analysiert und politische Handlungsalternativen ausgearbeitet, während im Prozess der Konsensbildung interessenbedingte Widerstände gegen politische Handlungsalternativen abgebaut werden und ein Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen stattfinden. (47)

Die allgemein übliche Unterscheidung von zwei Teilfunktionen des politischen Systems legt es nahe, auch bei der Suche nach Kriterien für die Selektivität an dieser Unterscheidung festzuhalten. Die erste Teilfunktion bezieht sich bei allen drei erwähnten Autoren auf einen Aspekt der Politik, der sich vorerst mit dem Begriff "materiell-sachlich" umschreiben lässt. Bei Offe sind es die Steuerungsleistungen des politisch-administrativen Systems für das ökonomische System; bei Luhmann ist es die Fähigkeit des politischen Systems, entscheiden zu können; bei Scharpf schliesslich die Verarbeitung von Sachinformationen.

Die zweite Teilfunktion des politischen Systems lässt sich vorläufig als Interessenaspekt der Politik auffassen. Bei Luhmann steht hinter dem Begriff der Verbindlichkeit, die Möglichkeit von (interessenbedingtem) Dissens gegen die Entscheidung des politischen Systems. Scharpf spricht den Begriff "Interessen" direkt an. Offes legitimatorische Teilfunktion passt nur auf den ersten Blick nicht in dieses Konzept. Betrachtet man jedoch die Leistungen des politisch-administrativen Systems etwas genauer, so kommt man sehr schnell auf den Begriff der Interessen, die sich gegen politische Entscheidungen wehren könnten.

Wird nun dieser Gedanke einer doppelten Funktion des politischen Systems auf die hier verwendete funktionale Spezifikation des politischen Systems übertragen und mit dem Gedanken an die Kriterien für die Selektivität des Systems verbunden, so ergeben sich zwei Aspekte von Politik, bei denen die Selektivität ansetzt: Einmal macht sich die Selektivität bei der Herstellung von Entscheidungen, d.h. bei der Wahl von Problemlösungsalternativen bemerkbar. Zum anderen spielt die Selektivität bei der Verbindlichkeit der Entscheidungen eine Rolle, d.h. das politische System ist selektiv gegenüber den gesellschaftlichen Interessen.

Bei der Auswahl von Problemlösungsalternativen geht es für das politische System darum, eine grosse Zahl von Alternativen zu evaluieren und sich für eine Problemlösung zu entscheiden. Die Selektivität des politischen Systems besteht darin, dass die prinzipiell verfügbaren Problemlösungsalternative auf eine bzw. einige wenige reduziert werden. Im Zusammenhang mit diesem materiell-sachlichen Aspekt wird in der politischen Theorie immer wieder der Begriff der rationalen Entscheidung verwendet. Dieser Tradition wird hier gefolgt und die Rationalität des politischen Systems als Kriterium für die systematische Reduktion des Möglichkeitsraums bei der Herstellung von Entscheidungen bezeichnet.

Der Begriff "Rationalität" ist einer jener Begriffe, die in so vielen Zusammenhängen verwendet werden, dass es unsinnig und unmöglich wäre, an dieser Stelle alle seine Konnotationen zu referieren. Im Kontext des politischen Systems dagegen scheinen zwei sich ergänzende Bedeutungen von Rationalität zu dominieren. In der ersten Bedeutung wird Rationalität mit der Vorstellung gleichgesetzt, dass Politik effizient sein müsse. Die zweite Bedeutung ergibt sich aus der Ueberlegung, dass Politik nur dann rational ist, wenn die angestrebten Ziele tatsächlich, d.h. effektiv erreicht werden. Die Rationalität des politischen Systems lässt sich folglich an der Effizienz und der Effektivität der Entscheidungsprozesse zeigen.

Von Effizienz wird im Zusammenhang mit Politik so oft gesprochen, dass es nicht verwundert, wenn der Begriff recht unterschiedlich benutzt wird (48). Eine sinnvolle und brauchbare Definition, die einen allgemeinen Charakter aufweist, stammt von Gäfgen (49). Dabei bezeichnet Effizienz im Zweck-Mittel-Schema das Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und Zielverwirklichung. Dieses Verhältnis ist umso günstiger, d.h. die Effizienz ist umso grösser, je weniger Mittel zur Verwirklichung eines bestimmten Zieles aufgewendet werden oder je mehr Ziele sich mit einem bestimmten Umfang an Mitteln erreicht werden.

Aus dieser Definition lässt sich ableiten, dass Effizienz u.a. dann zu einem Problem wird, wenn die verfügbaren Mittel für die Verfolgung der Ziele knapp bemessen sind. Für das politische System einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft trifft diese Bedingung sicher zu. Ohne eine Gefährdung der Leistungen anderer Teilsysteme der Gesellschaft (insbesondere des ökonomischen Systems) kann das Teilsystem Politik nicht alle Ressourcen für seine eigenen Zwecke mobilisieren. Sein Anteil an den finanziellen, wissenschaftlichen, personellen, technologischen, informationellen, organisatorischen und zeitlichen Ressourcen kann zwar innerhalb bestimmter Grenzen variieren, ist aber insbesondere gegen oben limitiert. Die Verwirklichung der angestrebten Ziele muss deshalb nach dem Prinzip der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) erfolgen.

Effektivität ist wie Effizienz ein Begriff, der besonders in der ökonomischen Theorie einen bedeutenden Platz einnimmt. Er wird dort als das Ausmass der Uebereinstimmung zwischen den Präferenzen der Kollektivmitglieder und dem Ergebnis kollektiver Entscheidungen definiert (50). Für die vorliegende Arbeit ist diese Definition weniger geeignet, weil sie auf den zweiten Aspekt von Politik Bezug nimmt.

Systemtheoretisch wird Effektivität allgemein mit dem Grad der Zielverwirklichung eines Systems umschrieben. (51) Im Gegensatz zur Effizienz bezieht sich die Effektivität nicht auf das Ver-

hältnis Mitteleinsatz/Zielerreichung sondern auf das Verhältnis von Sollwert zu Istwert auf einer bestimmten Zieldimension. Die Effektivität ist umso grösser, je geringer die Distanz zwischen dem Soll- und dem Istwert auf einer bestimmten Zieldimension ist. Zieldimensionen sind dabei Grössen, die dem politischen System als ganzem zugeschrieben werden.

Dabei hängt der Grad der Zielverwirklichung entscheidend von zwei Grössen ab: der Konsistenz von Problemlösungen und der Flexibilität des politischen Systems.

Die Konsistenz der Problemlösungen ist angesichts der vielfältigen Probleminterdependenzen nicht ohne weiteres vorauszusetzen. Die Probleme einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft sind durch unzählige positive und negative Rückwirkungen miteinander verbunden. Diese gegenseitigen Abhängigkeiten der einzelnen Probleme verlangen Problemlösungen, die alle Rückwirkungen auf andere Problemlösungen berücksichtigen. Um konsistente Problemlösungen zu erreichen, müssten im Prinzip bei einem beliebigen Entscheidungsprozess alle Aspekte des betreffenden Problems und alle Aspekte der anderen Probleme einbezogen werden, sodass sich einzelne Problemlösungen nicht gegenseitig negativ beeinflussen oder allenfalls die Zielverwirklichung ganz gefährden, weil einzelne Problemlösungen nicht kompatibel sind. (52)

Die zentrale Bedeutung der Konsistenz von Problemlösungen für die Effektivität des politischen Systems entspricht strukturell dem Problem der Koordination. Wenn die einzelnen Problemlösungen aufeinander abgestimmt sein müssen, benötigt eine differenzierte Organisation wie das politische System Mechanismen, die den Informationsaustausch zwischen den arbeitsteiligen organisatorischen Einheiten besorgen (53). Aus der Planungs- und Organisationstheorie ist bekannt, dass sich die Forderung nach einer konsistenten Politik umso schwerer realisieren lässt, je differenzierter die Probleme sind. Konsistenz kann folglich im politischen System hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften immer nur in Ansätzen erreicht werden.

Das zweite Problem der Effektivität des politischen Systems bezieht sich auf die ständige Veränderung seiner Umwelt. Die gesellschaftlichen Parameter von politischen Problemen können durch das politische System nur teilweise beeinflusst werden. Während der Verarbeitungszeit eines bestimmten Problems ändern sich meistens auch die gesellschaftlichen Parameter, was bei der Herstellung von Entscheidungen adäquat berücksichtigt werden muss. Sonst besteht die Gefahr dass das politische System mit einer Problemlösung aufwartet, die veraltet ist. Gefordert ist folglich ein gewisses Mass an Flexibilität des politischen Systems.

Flexibilität, wie sie hier verstanden wird, lässt sich mit dem Deutsch verwendeten Begriff "Lernfähigkeit" gleichsetzen. Er definiert Lernfähigkeit als Erfindung von grundsätzlich neuen Verfahrensweisen zur Bewältigung einer neuen Situation. Einzelne Informationselemente müssen zu neuen Muster zusammengefügt werden, wodurch neue Lösungsmuster geschaffen werden. Die Lernfähigkeit bzw. Flexibilität des politischen Systems hängt im wesentlichen von der Anzahl und Vielfalt der ungebundenen Hilfsmittel ab, die zur internen Neuordnung verfügbar sind. Diese Hilfsmittel müssen nicht ungenutzt brach liegen, sie müssen aber jederzeit von ihren bisherigen Verwendungszusammenhängen abgezogen werden können. (54)

Die Selektivität des politischen Systems bei der Herstellung von Entscheidungen ist generell durch das Kriterium der Rationalität gesteuert. Diese wiederum lässt sich als Effizienz und Effektivität des politischen Systems definieren, wobei die Effektivität ihrerseits mit den Begriffen "Konsistenz" und "Flexibilität" umschrieben ist.

Die Rationalität des politischen Systems bzw. seiner Entscheidungsprozesse ist aber nicht das einzige Kriterium, durch das die Selektivität der Politik bestimmt wird. Die systematische Reduktion des Möglichkeitsraums erfolgt nämlich auch in einer zweiten Hinsicht. Wie der funktionalen Spezifikation des poli-

tischen Systems entnommen werden kann, muss das politische System Entscheidungen herstellen, die allgemein-verbindlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit kann das politische System für seine Entscheidungen nur dann in Anspruch nehmen, wenn es das Problem des Dissenses löst. Jede Problemlösungsalternative, die im Entscheidungsprozess ausgeschlossen wird, kann auch Unterstützung seitens eines bestimmten Teils der gesellschaftlichen Interessen geniessen. In hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften ist es sehr wahrscheinlich, dass jede ausgeschlossene Alternative Unterstützung geniesst.

Aufgrund der relativen Autonomie und der relativen Offenheit berücksichtigt das politische System eine grosse Zahl verschiedener Interessen bei seinen Entscheidungen. Da sich diese heterogenen, z.T. antagonistischen Interessen nicht immer gleichzeitig realisieren lassen, unterliegen sie der Selektivität des Entscheidungsprozesses. Eine bestimmte Entscheidung im politischen System eliminiert immer eine beträchtliche Zahl von Interessen. Bei jeder Entscheidung ist deshalb mit einem gewissen Mass an Dissens zu rechnen.

Das Ausmass dieses Dissenses hängt von der Heterogenität der Interessen und der Artikulationsfähigkeit der Interessen ab. Interessenheterogenität entstand im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung durch die Ausbildung sekundärer Interessen, die sich mit der Verschiedenheit der Menschen hinsichtlich ihrer Lebensumstände erklären lassen. Verschiedene Interessen ergeben sich so aus verschiedenen Tätigkeiten, letztlich aus der Arbeitsteilung. Individuelle und kollektive sowie allgemeine und partikuläre Interessen sind deshalb in einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft äusserst heterogen.

Aus der Heterogenität der Interessen alleine kann bereits ein beträchtliches Mass an Interessenkonflikten bei den politischen Entscheidungsprozessen abgeleitet werden (Ressourcenknappheit). Allerdings hängt das Ausmass des Dissenses im politischen System entscheidend von den Fähigkeiten der Interessen ab, ihre

Wünsche und Forderungen zu organisieren und zu artikulieren. Dabei ergeben sich grosse Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit der Interessen einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft. (55)

Aufgabe des politischen Systems ist es, diesen Dissens gegenüber Problemlösungsalternativen zu überwinden. Seine Selektivität bezüglich der gesellschaftlichen Interessen muss m.a.W. so beschaffen sein, dass möglichst wenig Widerstand gegen die Implementation der gewählten Problemlösungsalternative zu erwarten ist. Für die Erfüllung dieser Aufgabe stehen dem politischen System drei Möglichkeiten zur Verfügung:

- Interessenberücksichtigung
- Legitimation
- Repression

Die theoretisch einleuchtendste Möglichkeit ist sicher die Interessenberücksichtigung. Werden nämlich die gesellschaftlichen Interessen bei der Entscheidung für eine Problemlösungsalternative alle befriedigt, so ist das Dissensproblem gelöst. Eine Entscheidung wird dann von allen Interessen unterstützt, weil ihre Forderungen realisiert werden. Diese Möglichkeit, von Scharpf als effektive Problemlösung bezeichnet, hat jedoch in einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft klare Grenzen. Schon bei der Begründung des Dissensproblems wurde darauf hingewiesen, dass die Interessenheterogenität einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft u.a. die Existenz von antagonistischen Interessen bedeutet. Diese Interessen lassen sich aber definitionsgemäss nicht gleichzeitig realisieren. Interessenberücksichtigung ist folglich nur bis zu einem bestimmten Ausmass als Lösung des Dissensproblems möglich.

Es wäre jedoch falsch, aus diesem Grund die Bedeutung der Interessenberücksichtigung zu unterschätzen. Sie bildet für das politische System eine unabdingbare Basis für die Lösung des Dissensproblems. Das Ausmass der Interessenberücksichtigung darf eine untere Schwelle nicht unterschreiten, weil dann auch

die anderen beiden Lösungen des Dissensproblems gefährdet werden (insbesondere die Legitimität). In Anlehnung an Scharpf, der vom Wertberücksichtigungspotential des politischen Systems spricht, wird das erste Kriterium für die Selektivität des politischen Systems bezüglich der allgemeinen Verbindlichkeit von Entscheidungen als Interessenberücksichtigungspotential bezeichnet. (56)

Im Gegensatz zur Interessenberücksichtigung bezieht sich die Legitimation als zweite Möglichkeit zur Lösung des Dissensproblems nicht auf die (materiellen) Interessen. Legitimität bezeichnet die Akzeptierung von Entscheidungen über Problemlösungsalternativen, weil sie in der Perzeption der Betroffenen rechtmässig zustande gekommen sind. Legitimität wird hier verstanden als interessenunspezifischer Glaube an die Institutionen und Verfahren des politischen Systems. (57)

Diese Definition von Legitimität als Legalität steht im Gegensatz zu anderen Auffassungen des Begriffs, die mit Legitimität auch einen materiellen/normativen Aspekt verbinden (58). Dieser zweite Legitimitätsbegriff deckt sich jedoch weitgehend mit dem, was in der vorliegenden Arbeit unter zwei Möglichkeiten zur Lösung des Dissensproblems gefasst wird. Sicherlich verweisen die Autoren mit einem breiten Verständnis von Legitimität zu recht darauf, dass Vertrauen in die Verfahren des politischen Systems beträchtlich von den erfahrenen Gratifikationen abhängt, die dieses System garantiert (59). Es wurde schon zuvor bemerkt, dass ein System ohne Interessenberücksichtigung, nicht sofort, aber nach einer gewissen Zeit, auch entscheidende Einbussen seiner Legitimität in Kauf nimmt. In der vorliegenden Arbeit wird aber auf dem Verständnis von Legitimität als Rechtmässigkeit des Verfahrens beharrt, weil die Zusammenfassung der beiden Aspekte unter einen Begriff den klaren Blick auf die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Lösung des Dissensproblems verstellt.

Die Selektivität des politischen Systems bei der Herstellung allgemein-verbindlicher Entscheidungen hat sich folglich auch nach dem Kriterium der Legitimität zu richten. Allgemein-verbindliche Entscheidungen können m.a.W. nur dann erreicht werden, wenn sie auf rechtmässigen Entscheidungsprozessen beruhen. Zu diesen rechtmässigen Verfahren zählen die bekannten Mechanismen der politischen Systeme hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften wie Wahlen, Regierungs- und Parlamentsentscheidungen, Volksabstimmungen, etc.

Die dritte und letzte Möglichkeit zur Lösung des Dissensproblems ist die Androhung bzw. die Anwendung von Gewalt. Entscheidungen des politischen Systems werden hier gegen die Betroffenen durchgesetzt. Widerstand wird nicht abgebaut, sondern gebrochen. Dieser Möglichkeit kommt in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften im Prinzip der Charakter einer letzten Zuflucht zu. Sie wird jeweils nur dann ergriffen, wenn es nicht gelingt, durch die beiden anderen Möglichkeiten alle Adressaten zum Akzeptieren einer Problemlösungsalternative zu bringen.

Gerade weil die Anwendung von Gewalt sehr kostenintensiv ist und weil sie nur schwer begründet werden kann, ist die Repressivität des politischen Systems ein drittes Kriterium für die Selektivität des politischen Systems bei der Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen. Problemlösungen sollten folglich so gewählt werden, dass ein Minimum an Gewaltanwendung für ihre Durchsetzung notwendig wird.

Betrachtet man zusammenfassend die zweite Teilfunktion von Politik, die allgemeine Verbindlichkeit der Entscheidungen, so ergeben sich drei Kriterien, die die systematische Reduktion des Möglichkeitenraums beschreiben. Die Selektivität bezüglich von Interessen richtet sich nach dem Interessenberücksichtigungspotential, der Legitimität und der Repressivität des politischen Systems.

## II. Teil: Konkordanz – Theorie und Praxis eines politischen Strukturmusters

---

Das sozialwissenschaftliche Interesse für Konkordanzdemokratien ist im Vergleich zu anderen Aspekten politischer Systeme jüngeren Datums. Die Politische Wissenschaft und andere Zweige der Sozialwissenschaft wandten ihre Aufmerksamkeit lange Zeit ausschliesslich den politischen Strukturen, Institutionen und Prozessen zu, die im Konkurrenzmodell der Politik eine bedeutende Rolle spielen. Erst gegen Ende der sechziger Jahre finden sich erste Publikationen, die bisher gängige Typologien von politischen Systemen kritisieren und auf die Erfahrungen von Staaten aufmerksam machen, die deutlich vom Konkurrenzprinzip abweichen.

Diese vorwiegend amerikanischen Typologien unterschieden, wie z.B. Almond, zwischen den stabilen, lebensfähigen Demokratien Grossbritanniens und der USA einerseits sowie den krisengeschüttelten politischen Systemen der Weimarer Republik, der dritten und vierten französischen Republik und Italiens andererseits. Die Grundlage für die Unterscheidung von politischen Systemen bildete die These, dass eine fragmentierte Kultur und eine nur rudimentär ausdifferenzierte Rollenstruktur es den entsprechenden Gesellschaften nicht gestatte, ein stabiles und legitimes Regierungssystem zu entwickeln. (1)

Es ist sicherlich zu einem guten Teil der Vernachlässigung der Konkordanzdemokratie in der Forschung zuzuschreiben, dass es bisher nicht gelungen ist, eine umfassende Konkordanztheorie auch nur in Ansätzen zu entwickeln. Zudem unterscheiden sich die Beiträge über Ursachen, Verlaufsmuster und Konsequenzen konkordanzdemokratischer Problemverarbeitung in ihren theoretischen und methodischen Voraussetzungen beträchtlich. Diese Heterogenität der Beiträge bildet sich auf der Ebene der Begriffe deutlich ab, mit denen die Konkordanzdemokratie bzw. wichtige Teilaspekte der Konkordanz charakterisiert werden. (2)

## 1. Ursachen der Konkordanz - ein Blick in die Literatur

Ein Blick in die Literatur zum Thema "Konkordanz" zeigt, dass sich drei Gruppen von Beiträgen unterscheiden lassen. Sie grenzen sich durch das Konzept von einander ab, mit dem die Entstehung von Konkordanz bzw. konkordanzähnlichen Verfahren erklärt wird. Die drei grundlegenden Ursachen für Konkordanz sind:

- die soziokulturelle Segmentierung einer Gesellschaft
- die geringe Grösse einer Gesellschaft
- die Fragmentierung und Heterogenität der gesellschaftlichen Interessen.

Das Konzept der soziokulturellen Segmentierung wurde in den Beiträgen entwickelt, die unter der Bezeichnung "consociational theory" zusammengefasst werden. Dieser Forschungsschwerpunkt entstand als Reaktion auf die oben erwähnten Typologien von politischen Systemen, die behaupteten, dass eine fragmentierte politische Kultur und nur teilweise ausdifferenzierte Rollenstrukturen kein legitimes und stabiles Regierungssystem erlauben. Einige westeuropäische Staaten liessen sich jedoch nicht in diese Typologien einordnen, weil sie trotz starker kultureller Segmentierung ein erstaunliches Ausmass an politischer Stabilität besaßen.

Dieses Paradox, wonach z.B. die Niederlande, Oesterreich und die Schweiz theoretisch eigentlich gar nicht existieren durften (3), führte am Ende der sechziger Jahre zu den ersten Versuchen von Lehmbruch und Lijphart, eine "consociational theory" zu entwickeln (4). Das neue Konzept wurde innerhalb kurzer Zeit von einer ganzen Reihe von Autoren aufgegriffen und weiterentwickelt, sodass sich bald Umriss einer Theorie abzeichneten. Die wesentlichen Züge dieser Theorie hat Daalder in neun Punkten zusammengefasst (5):

1. Die Stabilisierung fragmentierter Gesellschaften erfolgt durch die bewusste Interaktion der verschiedenen subkulturellen Eliten.

2. Dazu müssen die Eliten das kompetitive Modell der Demokratie (Konkurrenzprinzip) aufgeben und ein Elitenkartell bilden.
3. Einfache Mehrheitsentscheide werden zugunsten von Proporzspielregeln aufgegeben.
4. Die Macht der Zentralregierung ist gering; die Autonomie der Subkulturen dagegen gross.
5. Es existiert eine eigenartige Mischung von ideologischer Rigidität und pragmatischem "bargaining".
6. Um die Tendenz zum Immobilismus zu vermeiden, werden die politischen "issues" depolitisiert. Elitenverhandlungen werden gegen die Öffentlichkeit "abgeschottet".
7. Die Bedeutung von Wahlen ist gering.
8. Es existiert eine Kombination von geringer Partizipation und hoher Legitimität des Systems.
9. Die Infrastruktur der Eliteninteraktionen wird durch ein Netz von funktionalen Organisationen gebildet.

Die "consociational theory" wurde auf eine Reihe von Ländern angewendet, darunter speziell auf den Fall der schweizerischen Konkordanzdemokratie (6). Während langer Zeit wurde allgemein angenommen, dass die Schweiz ziemlich perfekt in das Modell der "consociational theory" passe. In einem neueren Beitrag hat nun aber Steiner die Validität der "consociational hypothesis" für die Schweiz bezweifelt. Er argumentiert, dass die Schweiz zwar einen hohen Grad an kultureller Vielfalt aufweise, aber nicht kulturell segmentiert sei. Zudem sei die schweizerische Entscheidungsfindung keineswegs durch den Typ des "einmütigen Konsenses" gekennzeichnet. (7)

Die Zweifel an der Richtigkeit der "consociational theory" für die Schweiz setzen am zentralen Punkt der Theorie an, am Konzept der soziokulturellen Segmentierung. Wenn diese Zweifel zutreffen - und es gibt durchaus Anzeichen dafür - so kann zwar die Theorie des "consociationalism" für den Fall der Schweiz widerlegt werden, aber nur in dem Teil, der die Ursachen der Konkordanz thematisiert. Der zweite Teil von Steiners Behauptung, der die Bedeutung des Entscheidungsmodus "einmütiger Kon-

sens" unterschätzt, basiert einerseits auf einem limitierten empirischen Material, andererseits auf einer Fehlinterpretation der "decision by interpretation".

Steiner hat bekanntlich die Entscheidungen in Gremien der FDP des Kantons Bern empirisch untersucht. Innerparteiliche Entscheidungsmuster dürften sich aber nur bedingt dafür eignen, Entscheidungsmuster des politischen Systems zu repräsentieren.

Andererseits dürfte sich Steiners Unterschätzung der Bedeutung des Entscheidungsmusters "Konkordanz" auf eine Fehlinterpretation der "decision by interpretation" zurückführen lassen. Diese sind nämlich nicht, wie Steiner meint, faktische Mehrheitsentscheidungen sondern im Gegenteil Entscheidungen, die sich auf einmütigen Konsens abstützen. Bei einer solchen Einschätzung der "Decision by interpretation" verschiebt sich aber das Verhältnis von Mehrheitsentscheiden zu eher konsensualen Entscheiden beträchtlich. (8)

Tab. 1: Entscheidungstypen nach Steiner

| Entscheidungsmodus           | Anteil in % (N=466) |
|------------------------------|---------------------|
| Mehrheitsentscheidung        | 12                  |
| einmütiger Konsens           | 21                  |
| Nichtentscheide              | 30                  |
| "Decision by interpretation" | 37                  |

Quelle: Steiner/Dorff 1980, S. 52

Eine zweite Gruppe von Beiträgen führt die Entstehung von Konkordanzverfahren auf die geringe Grösse von Gesellschaften zurück. Schon im Rahmen der "consociational theory" haben einzelne Autoren festgestellt, dass die analysierten Länder durchwegs in die Kategorie der Kleinstaaten fallen. Ausgehend von der These, dass sich nur kleine und international unbedeutende Staaten ein proportionales Wahlsystem leisten könnten (Hermens), wurde behauptet, dass die Konkordanzdemokratie eine

Strategie gegen äussere Bedrohung sei. Dabei wurde offen gelassen, ob Konkordanz die Folge einer aufgezwungenen Neutralität oder die Folge einer Einsicht der Eliten sei, die potentielle interne Konflikte antizipierend mit der Konkordanzstrategie latent halte. (9)

Während aber in der "consociational theory" die Hypothese lediglich am Rande vermerkt wurde, hat Eisenstadt in einem Projekt über Kleinstaaten mit dem Konzept der Grösse eine theoretisch plausible Erklärung zu geben versucht. (10) Kleine Staaten sind gemäss Eisenstadt in zweifacher Hinsicht charakterisiert. Einmal reicht die Kleinheit der internen Märkte nicht aus, um den Entwicklungsprozess endogen zu stimulieren. Zum anderen erlaubt das geringe Reservoir an personellen und materiellen Ressourcen keine weitreichende strukturelle Differenzierung. Diese Ausgangslage bringt für den Kleinstaat eine starke Segmentierung der Problemfelder und eine starke externe Abhängigkeit mit sich. Zugleich erklärt sie gewisse strukturelle Eigenheiten kleiner Staaten bei der Organisation politischer Entscheidungen. (11)

In den betreffenden politischen Systemen lässt sich eine ausgeprägte Konzentration der Entscheidungsmacht in den Händen der Exekutiven und/oder der Bürokratien und eine entsprechend nur sehr beschränkte Entfaltungsmöglichkeit für parlamentarische Prozesse feststellen. Probleme, die mit der Allokation und Distribution von Ressourcen zusammenhängen, haben eine hohe Gewichtung, während ideologische und klassenbezogene Problemdimensionen von entsprechend geringerer Bedeutung sind. Relativ heterogene, vertikale Gruppierungen spielen eine wichtigere Rolle als landesweit formierte Klassengruppierungen, die in grossen Ländern bedeutend sind. Zudem besteht eine ausgeprägte Tendenz, einerseits innenpolitische und aussenpolitische Entscheidungsprozesse stark voneinander zu trennen, andererseits aber die Entscheidungsmacht über beide Bereiche bei denselben Exekutiven zu vereinigen. (12)

Basierend auf diesen ersten Ideen haben Geser und Höpflinger den Versuch unternommen, das Konzept der Systemgrösse auf eine theoretisch konsistente Basis zu stellen. Die Absicht der beiden Autoren ist, mittels der Integration theoretischer und empirischer Studien verschiedenster Forschungsrichtungen eine Theorie "kleiner und grosser Sozialsysteme" zu entwickeln. Im Rahmen dieser breit angelegten Studien verweisen die Autoren verschiedentlich auf bestimmte politische Phänomene im schweizerischen Regierungssystem, die als Aspekte der Konkordanzdemokratie aufgefasst werden. (13)

Ausgangspunkt ihrer Ueberlegungen ist das Problem der Strukturknappheit. Weil kleine Gesellschaften (mit einer kleinen Bevölkerung) prinzipiell die gleichen funktionalen Leistungen erbringen müssen wie grosse Gesellschaften, müssen sie ihre beschränkten Ressourcen struktursparend einsetzen. An die Stelle von struktureller Differenzierung treten verschiedene Strategien, die sich in zwei Möglichkeiten der Struktursubstitution zusammenfassen lassen: der Erhöhung der Selektivität und die Erhöhung der Polyvalenz.

Bei der Erhöhung der Selektivität ergibt sich aufgrund der grossen Anzahl gleich legitimer Bedürfnisse der Zwang zur Prioritätensetzung. Verzichtet man auf sie, so verzichtet man auch auf eine Entscheidung, eine Strategie, die in der Schweiz nicht unbekannt ist (14). Hält man dagegen an der Entscheidung fest, so muss eine Prioritätensetzung zumeist mit einem Legitimationsdefizit erkaufte werden. In dieser Situation reagieren kleine Sozialsysteme mit drei typischen Strategien, die beide Nachteile vermeiden suchen.

Die erste Strategie besteht in der Oligarchisierung des Entscheidungsprozesses. Entscheidungen werden nicht mehr durch die Beteiligung von möglichst vielen Personen angestrebt, sondern durch die hierarchischen Spitzen präjudiziert, indem diese Vorwürfe bereitstellen, die zumeist auch akzeptiert werden (15). Eine zweite Strategie ist die Leistungssteigerung der Le-

gitimationsverfahren. Dabei wird die Aggregation und Artikulation von Interessen erleichtert, indem möglichst alle betroffenen Interessen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, meist durch eine proportionale Beteiligung. Drittens wird die Strategie der Rationalisierung verwendet, die durch Sachzwänge selektivitätssteigernd wirkt.

Die zweite Möglichkeit zu Substitution struktureller Differenzierung besteht nach Geser/Höpflinger im funktionalen Äquivalent der Polyvalenz. Neben der kulturellen und sozialen Polyvalenz existiert auch eine personale Polyvalenz, die im Zusammenhang mit Konkordanz von besonderer Bedeutung ist. Der Einsatz von vielfältig verwendbaren Personen erspart die Ausbildung von speziellen Strukturen. Diese Personen können sehr viele Rollen akkumulieren, sind also in den verschiedensten Zusammenhängen einsetzbar. Zudem verfügen sie über breitere und diffusere Rollenerwartungen, die ein hohes Mass an Flexibilität garantieren. Insgesamt läuft dies auf eine starke Personalisierung sozialer Strukturen hinaus: anstelle von (ressourcenbindenden) Strukturen werden die Selektionsleistungen von Personen übernommen. Die Folgen dieser Informalisierungstendenz zeigen sich in der Ueberbetonung individueller Talente gegenüber fachlichen Qualifikationen und einer geringen Objektivierung und Operationalisierung der gewünschten Fähigkeiten.

Personale Polyvalenz funktioniert jedoch nur solange, als nicht nach dem Mehrheitsprinzip entschieden wird. Personale Polyvalenz bedeutet ja letztlich nichts anderes, als dass in kleinen Sozialsystemen partiell Funktionen an Individuen gebunden sind, die in grossen Systemen durch spezielle Organisationen wahrgenommen werden. Damit sind derart institutionalisierte Funktionen persönlichkeitsgebunden und ermöglichen nur noch einen geringen Grad an Substituierbarkeit des einzelnen Individuums. Dieses erhält ein relativ grosses Gewicht.

Die Differenzierungsschranke kleiner Systeme äussert sich einerseits in einem weitgehenden Einbezug der Individuen in das

normative Feld des Sozialsystems, andererseits aber in der Möglichkeit des Individuums, die Gestaltung der Struktur und die Ausprägung der sozialen Normen entscheidend mitprägen zu können. Als Folge davon kann das System zwar durch direkten Zugriff auf individuelle Fähigkeiten jene Organisationsressourcen einsparen, die sonst zum Aufbau struktureller Arrangement mit derselben Zweckbestimmung benötigt würden; es wird aber gleichzeitig tendenziell von "unersetzlichen" Personen abhängig.

Entscheidungen auf der Basis von manifestem Dissens sind somit risikoreich und werden deshalb meistens durch die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens ersetzt. Die Aufrechterhaltung dieses Entscheidungsprinzips kann langfristig nur durch eine Oligarchisierung des Entscheidungsprozesses abgesichert werden, indem zwischen einer aktiven Elite und einer weitgehend apathischen Masse differenziert wird. Personale Polyvalenz und Oligarchisierung stützen sich damit gegenseitig.

Diese Ausführungen zum Konzept der geringen Grösse von Gesellschaften haben gezeigt, dass es erstaunlich gut gelingt, wesentliche Merkmale einer Konkordanzdemokratie mit den mangelnden Ressourcen einer Gesellschaft zu erklären. Allerdings vermag auch diese Gruppe von theoretischen Beiträgen nur einen Teil konkordanzdemokratischer Phänomene zu konzeptualisieren. Angesichts des sehr verschieden grossen Ausmasses, in dem Konkordanzverfahren in den einzelnen Kleinstaaten institutionalisiert sind, aber auch im Lichte der Tatsache, dass es Konkordanzverfahren nicht nur in Kleinstaaten gibt, muss nach weiteren Ursachen für diese spezifische Form der politischen Problemverarbeitung gefragt werden.

Die dritte Gruppe von Beiträgen erklärt die Entstehung von Konkordanz- und konkordanzähnlichen Mechanismen mit der Differenzierung und Fragmentierung gesellschaftlicher Interessen. Sie bilden den historisch jüngsten Versuch, die Herausbildung dieser Mechanismen zu erklären und entstammen höchst unterschiedlichen Forschungsrichtungen, die sich um die Stichworte "Re-

gierbarkeit", "liberaler oder sozietaler Korporatismus" und "politics of consultation" gruppieren. (16)

Gemeinsames Kennzeichen dieser Ansätze ist die Auffassung, dass die Problemlage hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften von einem fundamentalen Wandel in der Interessenvermittlung der betreffenden politischen Systeme abhängt. Das pluralistische Modell der Gruppenkonkurrenz und die parlamentarische Interessenartikulation werde durch ein neues Interessenvermittlungssystem abgelöst, das am Parlament vorbei nur noch die Spitzenrepräsentanten der grossen Interessenverbände sowie die entsprechenden Bürokratiesegmente organisiere.

Diese neuen Interessenvermittlungsmuster zeigen sich mittlerweile in beinahe allen hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften und insbesondere auch in jenen, die keine Tradition konkordanzähnlicher Interessenaggregation aufweisen. Diese Entwicklung wird der Fragmentierung und Heterogenität der gesellschaftlichen Interessen zugeschrieben, die über den klassischen repräsentativ-parlamentarischen Kanal nicht mehr verarbeitet werden kann. Inzwischen zeigen aber auch die "Ersatzkanäle" der pluralistisch-bürokratischen Interaktionssysteme gewisse Schwierigkeiten, den Problemdruck adäquat verarbeiten zu können. (17)

Infolge einer zunehmenden Differenzierung und Organisation gesellschaftlicher Interessen erfolgt nämlich eine Desintegration der Interessenvermittlung: "Auf eine knappe Formel gebracht, führt die sektorale Fragmentierung der pluralistisch-bürokratischen Interaktionssysteme und ihre desintegrierte Interessenaggregation zu Steuerungsdefiziten, insbesondere zu einer Instabilität und Inkonsistenz der staatlichen Programm- und Leistungsstruktur, zu ineffizienter Ressourcenallokation, zu einer reduzierten Lernfähigkeit und zu politischer Instabilität." (18)

Diese Erkenntnis könnte nun dazu verleiten, eine verstärkte Interessenaggregation durch das System der Parteienkonkurrenz zu

fordern (19). Lehner hat aber gezeigt, dass diese Konzeption wenig realistisch ist, weil das Parteiensystem denselben gesellschaftlichen Trends ausgesetzt ist wie die pluralistisch-bürokratischen Interaktionssysteme. Die zunehmende Fragmentierung der Interessen führt zu Wahlsituationen, die schwache, instabile und wechselnde Mehrheiten erzeugen, weil die Wahlentscheidung des Einzelnen nicht mehr durch die alten soziostrukturellen Faktoren gesteuert wird. Gleichzeitig wird auch die Binnenorganisation der Parteien fragmentiert, sodass zunehmend heterogene Parteien erfolglos versuchen, die Funktion übergreifender Interessenaggregation zu übernehmen. (20) Als Ausweg aus dieser verfahrenen Situation bietet sich für Lehner ein Modell der übergreifenden Interessenaggregation an, das er in der schweizerischen Konkordanzdemokratie verwirklicht sieht (21). Die Konkordanz ist in dieser Perspektive ein institutionalisiertes System des "muddling-through", ein Lösungsansatz, der den Steuerungsbedingungen hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften zwar angemessen ist, nicht aber begeistern kann (22). Konkordanz ist jedoch eine realistische Konzeption, weil in den entsprechenden Ländern sowieso nur noch eine schwache Steuerung im Sinne eines Krisenmanagements möglich sei.

Die Konkordanzdemokratie wird in der Folge als ein System der institutionalisierten Verflechtung von Interessen und Interessenkoalition bezeichnet, das auf einigen strukturellen und institutionellen Bedingungen beruht. Zunächst muss die Regierungsbildung von der einfachen parlamentarischen Mehrheit losgelöst sein. Dies kann durch Proporzverfahren oder durch plebiszitäre Wahlen der Regierung erreicht werden. Zweitens impliziert Konkordanz notwendigerweise eine plebiszitäre Kontrolle parlamentarischer Entscheidungen und eine plebiszitäre Entscheidung von Elitenkonflikten. Beide Regeln begünstigen mehr als minimale Gewinnkoalitionen. Das dadurch begründete Prinzip des "gütlichen Einvernehmens" entspricht den Anforderungen an das politische System hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften besser als das Konkurrenzprinzip, weil diese Gesellschaften ein hohes Ausmass an Konsens für Entscheidungen bereitstellen müssen. (23)

In der Schweiz sind diese Bedingungen teils durch Verfassungsartikel (Plebiszit), teils durch informelle Regelungen (Stellung der Regierung, Proporz von Regierung und Verwaltung) garantiert. Auf dieser Basis wurde ein differenziertes System der Organisation und Integration des Handelns von Eliten geschaffen, das sich auf die intensiven Konsultationsprozesse im vor-, neben- und nachparlamentarischen Verfahren abstützt, und das eine grosse Interaktionshäufigkeit und eine hohe Verflechtung der Eliten voraussetzt.

Der Ansatz von Lehner ist einer der wenigen in dieser Gruppe von Beiträgen zur Konkordanztheorie, der eine Organisation des gesamten politischen Systems nach dem Muster der Konkordanz vorschlägt. Andere Autoren analysieren meist nur Teilbereiche der Politik unter diesem Gesichtspunkt. Dies gilt v.a. für die Beiträge im Rahmen der Diskussion um einen "liberalen Korporatismus", die sich weitgehend mit dem Bereich der Wirtschaftspolitik bzw. dem Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit beschäftigen, dabei aber andere Politikbereiche vernachlässigen und dies nicht ohne guten Grund. Denn, in vielen Ländern sind konkordanzähnliche Verfahren auf den Bereich der Wirtschaftspolitik beschränkt, während andere Politikbereiche nach dem Konkurrenzprinzip gesteuert werden.

Allgemein ist es in der Politischen Wissenschaft üblich, politische Systeme als ganze mit Hilfe von Strukturen bzw. Strukturmustern zu beschreiben. Lehmbruch hat vor kurzem darauf hingewiesen, dass diese globalen Typologien eine lange Tradition aufweisen. Neuere sozialwissenschaftliche Theorieansätze (v.a. im Rahmen der policy science) haben aber auf Variablen wie "Politikbereich" (policy areas, issue areas) aufmerksam gemacht. Es konnte nachgewiesen werden, dass die strukturellen Arrangements der politischen Problemverarbeitung von solche Variablen wesentlich mitdeterminiert werden.

So fasst z.B. Lehmbruch diese Forschungen in folgender Hypothese zusammen: "Politische Probleme unterscheiden sich vonein-

ander nach dem für ihre Bearbeitung erforderlichen Zeitbedarf, der Spannweite von sachlichen Optionen einerseits und Interessenkonflikten andererseits, nach dem problemspezifischen Konsensbedarf und dem Ausmass der Interdependenzen mit anderen Problembereichen. Andererseits unterscheiden sich politische Organisationen (Regierung und Verwaltung eingeschlossen) hinsichtlich ihrer Zeithorizonte und ihrer Fähigkeit, interdependente Probleme simultan zu bearbeiten. Daraus ergeben sich spezifische Korrespondenzen zwischen "Arenen" (die jeweils durch bestimmte Konstellationen von institutionellen und/oder organisatorischen Akteuren konstituiert sind) einerseits, Politikfelder (issues areas) andererseits. Nicht jede politische Institution oder Organisation wird jedes beliebige Problem bearbeiten; sie wird sich vielmehr auf solche gleichsam spezialisieren, die sie im Rahmen ihrer eigentümlichen Zeithorizonte und ihrer Fähigkeit zu Konsensbildung und Konfliktverarbeitung bewältigen kann. Das bedeutet, dass das politische System sich tendenziell zu Subsystemen ausdifferenziert, die je bestimmte Politikfelder und Politiktypen bevorzugt bearbeiten." (24)

Dieser Tatsache wird bei der Beschreibung eines Konkordanzmodells Rechnung getragen, indem zwischen einem heuristischen Modell der Konkordanz und der Konkordanzpraxis einzelner Länder unterschieden wird. Die Unterscheidung von Theorie und Praxis der Konkordanz erfolgt zudem aus der Ueberlegung, dass keine der oben referierten Ursachen zwingend zur Institutionalisierung einer "reinen" Konkordanzdemokratie führt.

Dies trifft auch nicht für die These von Neidhart zu, der die Herausbildung einer elitären Verhandlungsdemokratie in der Schweiz ausschliesslich mit der Institution des fakultativen Referendums erklärt. Es soll keinesfalls der Eindruck entstehen, als würde mit dieser Aussage der positive Zusammenhang zwischen fakultativen Referenden und Institutionalisierung der schweizerischen Konkordanzdemokratie bestritten werden, für den Neidhart wichtige historische Gründe anführt. Initiative und Referendum wirkten aber nur als positive, verstärkende institutio-

nelle Voraussetzungen. Die Existenz von Konkordanzverfahren in Ländern ohne plebiszitäre Institutionen lässt den Schluss zu, dass auch andere Faktoren wirksam sein können. Umgekehrt muss die Existenz von Referendumsmöglichkeiten alleine nicht zur Ausbildung einer Konkordanzdemokratie führen, wie z.B. die Erfahrungen einzelner Bundesstaaten der USA (Kalifornien, Oregon) zeigen. (25)

## 2. Theorie der Konkordanz - ein heuristisches Modell

Der Blick in die Konkordanzliteratur zeigt, dass in allen Beiträgen der Interaktion zwischen den Eliten eines Landes ganz besondere Bedeutung zukommt. Die Konkordanz ist eine bestimmte Form der Zusammenarbeit der Repräsentanten der gesellschaftlichen Interessen, die Lijphart in seiner Analyse der Niederlande mit dem Begriff "Elitenkartell" zutreffend charakterisiert hat. Lehner hat diesen Begriff in einem noch nicht publizierten Artikel aufgegriffen, indem er die schweizerische Konkordanzdemokratie als "government by cartel" konzipiert. (26)

Der Begriff "Kartell" stammt aus der ökonomischen Theorie, wo er den Zusammenschluss von Einzelunternehmen mit dem Ziel bezeichnet, Preise für Produktionsressourcen und/oder Preise für Produkte durch einen Kompromiss zu fixieren; d.h. der Marktmechanismus wird für einen bestimmten Wirtschaftssektor partiell aufgegeben. Bei der Übertragung des Kartellbegriffs in die politische Theorie wird diese allgemeine Definition beibehalten. Elitenkartell bedeutet so den Zusammenschluss der Eliten eines Landes in einem dichten Interaktionsnetz, um die politische Konkurrenz zu beschränken. An die Stelle der Konkurrenz, z.B. um Sitze in der Regierung, treten Absprachen und Verhaltenserwartungen, die allen Beteiligten einen proportionalen Anteil an den Entscheidungen sichern sollen.

Diese Form der Eliteninteraktion ist in der Elitentheorie ist langem bekannt und nicht unbedingt eine spezielle Errungenschaft der Konkordanzdemokratie. Typisch für die Konkordanz ist

dagegen der Umfang dieser Eliteninteraktion und ihre Institutionalisierung im politischen System. Sie erfasst alle Politikbereiche und findet in staatlich geschaffenen bzw. staatlich anerkannten Gremien statt, die verschämt als Konsultationsorgane bezeichnet werden (27). Die Eliteninteraktion der Konkordanz ist aber mehr als blosser Konsultation der gesellschaftlichen Interessenorganisation, sie bedeutet faktisch ein Entscheidungsmuster, das von Regierung, Verwaltung und Interessenorganisationen gemeinsam getragen wird.

Von Land zu Land ist natürlich der Umfang, die Zusammensetzung und das Ausmass der Institutionalisierung des Elitenkartells sehr verschieden. Es wird daher im Abschnitt, wo Indikatoren zur Konkordanz vorgeschlagen werden, und diese Indikatoren am Beispiel der Schweiz zu illustrieren sind, auch darum gehen, diesen Aspekt mit Hilfe der Indikatoren einzubeziehen. Wie weit sich in einem Land ein Elitenkartell aus Bürokratie und Interessenorganisationen etabliert hat, ist m.a.W. eine empirisch abzuklärende Frage, die hier im theoretischen Teil ausgeblendet wird und im Sinne einer Arbeitshypothese vorausgesetzt wird.

Das hoch integrierte und abgeschlossene Elitenkartell der Konkordanzdemokratie organisiert die Interaktionen zwischen den Repräsentanten der gesellschaftlichen Interessen unter der Beteiligung von Regierung und Verwaltung auf einer systematischen Basis. Systematisch ist dies Organisation deshalb, weil die Beziehung zwischen Interessenorganisationen, Regierung und Verwaltung nicht sporadisch, ad-hoc oder bereichsspezifisch sind, sondern ein zeitlich und sachlich stabilisiertes Kommunikations- und Interaktionsnetz bilden.

Die Konsultationsorgane der Konkordanz überlagern dabei die repräsentativ-parlamentarische Entscheidungsstruktur im politischen System. Sie schaffen eine pluralistisch-bürokratische Entscheidungsstruktur, in der die tatsächlichen Entscheidungskompetenzen nicht mehr bei den Wählern oder dem Parlament son-

dern beim Elitenkartell liegen. Auf die repräsentativ-parlamentarischen Strukturen wird eine Entscheidung nur noch in jenen Fällen abgestützt, in denen die Verhandlungen im Elitenkartell scheitern.

Die Ueberlagerung der repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungsstruktur durch ein mehr oder weniger umfangreiches Elitenkartell lässt sich in allen hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften zeigen. Ursprünglich sind die politischen Systeme dieser Gesellschaften - mit manchen historisch und kulturell bedingten Unterschieden - nach dem Muster der parlamentarisch-repräsentativen Problemverarbeitung organisiert. Periodische Wahlen, politische Parteien, Parlament und Regierung sowie Verwaltung mit ihren je spezifischen Funktionen sind die charakteristischen Institutionen dieses politischen Organisationsmusters. In unterschiedlichem Ausmass sind hier auch noch direktdemokratische Verfahren angegliedert.

Aus verschiedenen Gründen, die sich bei Lehner nachlesen lassen (28), sind jedoch die parlamentarisch-repräsentativen Institutionen (v.a. Parteien und Parlamente) heute nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben adäquat wahrzunehmen. Die formale Entscheidungsstruktur der meisten politischen Systeme wurde deshalb im Lauf der letzten Jahrzehnte von einer Entscheidungsstruktur überlagert, die sich auf eine pluralistisch-bürokratische Problemverarbeitung stützt. (29)

Die Verlagerung der faktischen Entscheidungskompetenzen in die pluralistisch-bürokratischen Interaktionssysteme korreliert mit einem oft beklagten Machtverlust der Parlamente und einem entsprechenden, negativ bewerteten Machtgewinn der Bürokratie. Die Verlagerung führt aber auch zu einem Machtgewinn der organisierten Interessen, die ihren Einfluss auf die politischen Parteien zwar beibehalten, sich aber zunehmend in institutionalisierten Interaktionssystemen mit der Bürokratie über politische Handlungsalternativen verständigen. Die wesentlichen politischen Entscheidungen werden faktisch von einem Elitenkartell

getroffen, das sich aus den organisierten Interessen einerseits und der Bürokratie andererseits rekrutiert. (30)

Obgleich pluralistisch-bürokratische Interaktionssysteme elitär sind und sich der demokratischen Kontrolle weitgehend entziehen, werden sie als pluralistisch bezeichnet. Das System der Interessenorganisationen, wie auch die beteiligten Bürokratie-segmente sind nämlich durch die Existenz konkurrierender Interessen charakterisiert. Damit ergibt sich eine Kompetitivität dieser Systeme, die der pluralistischen Idee der Gruppenkonkurrenz ziemlich nahe kommt.

Die faktische Entscheidungsstruktur des Konkordanzsystems ist durch zwei Prinzipien charakterisiert. Gemäss dem ersten Prinzip werden alle organisations- und konfliktfähigen Interessen in den Entscheidungsprozess einbezogen. Das zweite Prinzip besagt, dass die Entscheidungen im Elitenkartell aufgrund von einmütigem Konsens unter den Beteiligten gefällt werden. Die beiden Prinzipien sind als die zentralen Merkmale einer Konkordanzdemokratie zu betrachten.

## 2.1. Konkordanzprinzip I: Einbezug aller organisations- und konfliktfähigen Interessen in den Entscheidungsprozess

Gemäss dem ersten Konkordanzprinzip sind alle organisations- und konfliktfähigen Interessen einer Gesellschaft in das Elitenkartell einbezogen. Der Zugang zu den Konsultationsorganen des pluralistisch-bürokratischen Systems steht allen Interessenorganisationen offen; er ist nicht auf einige wenige, mächtige Interessenorganisationen limitiert. Die Partizipation der gesellschaftlichen Interessen ist umfassend. Sie erklärt sich letztlich aus der grossen Interessenheterogenität einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft und dem Zwang, in einer Situation heterogener Interessen dennoch allgemeinverbindliche Entscheidungen zu produzieren.

Theoretisch lässt sich ein Entscheidungsmodell denken, das auf einem limitierten Elitenkartell basiert. Dieses denkbare Modell würde vom Prinzip der minimalen Gewinnkoalition ausgehen. Im Elitenkartell wären dann nur jene Interessenorganisationen vertreten, die in allen Entscheidungsgremien der formalen, repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungsstruktur über eine knappe Mehrheit verfügen und folglich einen erarbeiteten Kompromiss ohne Abänderung durchsetzen könnten. Die nicht im Elitenkartell vertretenen Interessen können zwar ihre abweichenden Vorstellungen bekanntgeben, besitzen aber eine verschwindend geringe Durchsetzungschance. (31)

Das Modell der minimalen Gewinnkoalition funktioniert jedoch nur unter einer Bedingung. Die knappen Mehrheiten in den repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungsgremien müssen über längere Zeit hinweg stabil bleiben; sie dürfen sich nicht von Entscheidung zu Entscheidung ändern. Genau diese Bedingung ist aber in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften nicht gegeben. Die Politik dieser Gesellschaften ist im Gegenteil typischerweise durch instabile und rasch wechselnde Mehrheiten gekennzeichnet. Die Heterogenität der Interessen erzeugt eine Entscheidungssituation, in der sich überschneidende Konfliktlinien nicht über längere Zeit hinweg zu stabilen, parlamentarischen Mehrheiten organisieren lassen. (32)

Angesichts dieser Situation ist der Aufbau eines Elitenkartells, das nach dem Modell der minimalen Gewinnkoalition funktioniert, völlig nutzlos. Absprachen über politische Kompromisse sind nur ad-hoc zu einzelnen Entscheidungen möglich, wobei sich über die Zeit betrachtet immer wieder anders zusammengesetzte Interessenkoalitionen ergeben. Ein stabiles Elitenkartell lässt sich folglich in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften nur dann institutionalisieren, wenn alle organisations- und konfliktfähigen Interessen einbezogen werden. Es entsteht dann eine breite Interessenkoalition, die bei jeder Entscheidung in den repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungsgremien über eine umfassende Mehrheit verfügt.

Die konsequente Anwendung des Prinzips der umfassenden Interessenkoalition führt jedoch zu Konsultationsorganen im pluralistisch-bürokratischen System, die aufgrund ihrer Grösse kaum noch funktionsfähig sind. Aus der Entscheidungstheorie ist ja bekannt, dass ein Gremium mit steigender Mitgliederzahl einen überproportional steigenden Grad an Entscheidungsfähigkeit aufweist. Ein umfassendes Elitenkartell, wie es oben beschrieben wurde, dürfte in den meisten Fällen aufgrund seiner Grösse nicht mehr beschlussfähig sein, sofern es nicht über eine Organisation verfügt, die den drohenden Immobilismus bei umfassender Partizipation abwendet. (33)

Das Elitenkartell der Konkordanzdemokratie stützt sich auf eine solche Organisation, die auf der bekannten Tatsache basiert, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Interessenorganisationen im politischen System über einen unterschiedlichen Einfluss verfügen. Allgemein wird diese hierarchische Abstufung der Interessen nach dem Ausmass ihres Einflusses auf politische Entscheidungen mit dem Begriff Organisations- und Konfliktfähigkeit bezeichnet (34). Für die Konkordanztheorie ist in diesem Zusammenhang der Unterschied zwischen der generellen und der problemspezifischen Organisations- und Konfliktfähigkeit entscheidend.

Eine kleine Zahl von gesellschaftlichen Interessen verfügt über eine generelle Organisations- und Konfliktfähigkeit. Dies bedeutet zunächst, dass die entsprechenden Interessen eine starke und leistungsfähige ständige Organisation aufgebaut haben, die sich professionell mit der Beeinflussung politischer Entscheidungen beschäftigt. Generell meint in diesem Zusammenhang zusätzlich, dass die betreffenden Interessenorganisationen ihren Einfluss auf alle politischen Probleme geltend machen können. Sie kontrollieren genügend Ressourcen, die ihnen bei allen Entscheidungen faktisch eine Vetoposition garantieren. Konkret handelt es sich bei diesen Interessenorganisationen meistens um die sogenannten Spitzenverbände ("peak associations") der Unternehmer und der Lohnabhängigen. (35)

Die Repräsentanten der Interessenorganisationen mit genereller Organisations- und Konfliktfähigkeit bilden den wesentlichen Teil des Kerns des Elitenkartells. Sie sind an der Ausarbeitung aller Entscheidungen in den Konsultationsorganen des pluralistisch-bürokratischen Systems beteiligt. Sie können in gewisser Weise als das Nervenzentrum der Politik in einer Konkordanzdemokratie bezeichnet werden. Sie übernehmen im pluralistisch-bürokratischen System der Konkordanz die bereichsübergreifende Koordination der Politik, die in anderen pluralistisch-bürokratischen Systemen fehlt.

Zusätzlich zu den erwähnten Repräsentanten der Interessenorganisationen umfasst der Kern des Elitenkartells die wichtigsten Vertreter der Bürokratie. Der Zugang zum Kern des Elitenkartells ist auch bei den Repräsentanten der staatlichen Institutionen durch den Unterschied zwischen generellem und problemspezifischem Einfluss geregelt. Allerdings wird hier auf den positionalen Status innerhalb der Bürokratie abgestellt. Zum Kern des Elitenkartells zählen üblicherweise die Mitglieder der Regierung sowie die Spitzenbeamten aus der Verwaltung, die nicht ministeriellen Stabsorganisationen angehören.

Die übrigen Mitglieder des Elitenkartells sind in einem Kreis um den Kern organisiert. Sie sind einerseits Repräsentanten von Interessenorganisationen, die lediglich über eine problemspezifische Organisations- und Konfliktfähigkeit verfügen, andererseits Vertreter der Verwaltung, die eine problemspezifische Bedeutung besitzen. Dieser Kreis des Elitenkartells ist nicht an jeder Entscheidung im pluralistisch-bürokratischen System beteiligt, sondern wird nur fallweise in die Konsultationsorgane einbezogen, die sich mit einem bestimmten Problembereich befassen.

Die zweistufige Partizipation der gesellschaftlichen Interessen bzw. der Repräsentanten der Bürokratie ermöglicht der Konkordanzdemokratie, im pluralistisch-bürokratischen System Konsultationsorgane zu institutionalisieren, die eine handlungsfähige

Grösse besitzen. Gleichzeitig ist aber auch garantiert, dass bei jedem Problem alle organisations- und konfliktfähigen Interessen aus diesem Bereich an der Erarbeitung des Kompromisses beteiligt sind.

Wie in allen politischen Systemen der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften sind auch in der Konkordanzdemokratie die nichtorganisierten und nichtkonfliktfähigen Interessen von der Teilnahme an der faktischen Entscheidungsstruktur ausgeschlossen. Sie können aufgrund der bekannten Faktoren ihre potentiellen Mitglieder selten mobilisieren und verfügen folglich über keine ständige Organisation. Ihre Interessenartikulation erfolgt typischerweise sporadisch und bedient sich - neben gewissen institutionalisierten Oppositionschancen der formalen Entscheidungsstruktur - meistens unkonventioneller politischer Verhaltensformen. (36)

Zusammenfassend ergeben sich aufgrund des ersten Konkordanzprinzips - dem Einbezug aller organisations- und konfliktfähigen Interessen in den Entscheidungsprozess - die folgenden Merkmale der Partizipation von Interessenorganisationen an den Konsultationsorganen des pluralistisch-bürokratischen Systems.

1. Ein hohes Ausmass an Konsultationsmöglichkeiten im pluralistisch-bürokratischen System der Konkordanzdemokratie, das nicht auf bestimmte Entscheidungsbereiche eingeengt ist.
2. Eine umfassende Repräsentation der organisations- und konfliktfähigen Interessen in diesen Konsultationsorganen.
3. Die bereichsübergreifende Koordination dieser Konsultationsorgane durch die Interessen mit genereller Organisations- und Konfliktfähigkeit.
4. Die Intransparenz dieser Konsultationsorgane.

## 2.2. Konkordanzprinzip II: Die Abstützung der Entscheidungen im Elitenkartell auf einmütigen Konsens

---

Der zuvor beschriebene zweistufige Einbezug aller organisations- und konfliktfähigen Interessen in Konsultationsorgane des pluralistisch-bürokratischen Systems kann für sich alleine das Funktionieren des Elitenkartells nicht garantieren. Dieses erste Konkordanzprinzip muss vielmehr durch ein zweites Prinzip ergänzt und abgesichert werden. Erst wenn beide Konkordanzprinzipien in einem politischen System institutionalisiert sind, kann von einer Konkordanzdemokratie gesprochen werden.

Die politische Theorie behauptet mit wenigen Ausnahmen, dass kollektive Entscheidungen in demokratisch verfassten Staaten nach dem Mehrheitsprinzip organisiert sind. Das Mehrheitsprinzip wird gewöhnlich sogar als der Ausdruck eines demokratischen Entscheidungsprozesses aufgefasst. Warum diese Ansicht für die Konkordanzdemokratie nur bedingt zutrifft, wird in den folgenden Ausführungen expliziert.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, nochmals auf den Unterschied von repräsentativ-parlamentarischer und pluralistisch-bürokratischer Entscheidungsstruktur zurückzugreifen. Für die repräsentativ-parlamentarische Entscheidungsstruktur ist selbstverständlich das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsmodus verbindlich. Abstimmungen im Parlament, und in eventuellen Plebisziten differenzieren die Beteiligten in eine Mehrheit und eine Minderheit. Sie sind jedoch im politischen System der Konkordanzdemokratie für den Entscheidungsprozess nur indirekt von Bedeutung.

Entscheidungen fallen bekanntlich in den pluralistisch-bürokratischen Entscheidungsorganen, für die der Entscheidungsmodus des einmütigen Konsenses verbindlich ist.

Ein funktionierendes Elitenkartell kann seine Entscheidungen aus demselben Grund nicht auf das Mehrheitsprinzip abstellen,

aus dem es alle organisations- und konfliktfähigen Interessen in die Konsultationen des pluralistisch-bürokratischen Systems einbeziehen muss. Die Heterogenität der gesellschaftlichen Interessen verunmöglicht ein funktionierendes Elitenkartell, wenn Entscheidungen auf dem Mehrheitsprinzip beruhen.

Die Motivation der einzelnen Interessenorganisation für eine Beteiligung am Elitenkartell besteht in der Veränderung der Entscheidungssituation, die sich durch den Uebergang vom Mehrheitsprinzip zur Abstützung von kollektiven Entscheidungen auf einmütigen Konsens ergibt. Bei der Anwendung des Mehrheitsprinzips zur Ermittlung von Problemlösungen sind die Interessenorganisationen in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften gezwungen, mit anderen Interessenorganisationen Koalitionen einzugehen, weil eine einzelne Organisation angesichts der Heterogenität der Interessen nicht in der Lage ist, alleine eine Mehrheit zu erreichen. Solche Interessenkoalitionen haben jedoch angesichts der Interessenstruktur in hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften keinen längerfristigen Bestand. Sie wechseln von Entscheidung zu Entscheidung. (37)

Diese typische Entscheidungssituation versetzt folglich eine einzelne Interessenorganisation je nach Problem von Fall zu Fall in die Minderheitskoalition, wobei die Realisierungschancen ihrer Interessen sehr klein werden. Zudem sind auch die Realisierungschancen jener Interessenorganisationen, die sich ad-hoc in der Mehrheitskoalition befinden, nur unwesentlich grösser, weil solche Mehrheiten äusserst knapp sind und die Minderheitskoalition über wirksame Strategien verfügt, um die Implementation von beschlossenen politischen Entscheidungen umzudefinieren oder zu verhindern. (38)

Der Uebergang vom Mehrheitsprinzip zur Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens verändert diese Entscheidungssituation beträchtlich. Der Zwang zur Koalition mit allen beteiligten Interessenorganisationen erhöht die Realisierungschancen der einzelnen Interessenorganisationen. Da sie bei

allen sie interessierenden Entscheidungen beteiligt ist, garantiert die Abstützung von kollektiven Entscheidungen auf einmütigen Konsens im schlechtesten Fall den status-quo, in allen anderen Fällen kleine Gewinne. Im Gegensatz zur Entscheidungssituation beim Mehrheitsprinzip fallen zusätzlich die meisten Implementationswiderstände weg, sodass diese kleinen Gewinne realisierbar sind. Angesichts der Struktur organisierter Interessen in hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften ist eine Entscheidungssituation, welche den status-quo sowie kleine Gewinne garantiert, einer Entscheidungssituation vorzuziehen, die sporadisch (vermeintlich) grosse Gewinne ermöglicht, aber auch mindestens gleich grosse Verluste verursacht, und wo letztlich wohl die Realisierungschancen von Interessen immer stärker gegen Null tendieren.

Die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens ist vor allem in kleinen Gesellschaften, in denen die Konkordanzdemokratie zumeist stärker institutionalisiert ist als in grossen Gesellschaften, für die gesellschaftlichen Interessen letztlich der einzige Entscheidungsmodus (39). In kleinen Gesellschaften, das haben die von Geser/Höpflinger zusammengefassten Studien verschiedenster theoretischer Provenienz gezeigt, besitzen die einzelnen Mitglieder einen grossen Stellenwert. Sie sind für das System praktisch unersetzlich, da sie aus Gründen der Strukturersparnis Leistungen übernehmen, die sonst durch funktional spezialisierte Institutionen erbracht werden. Aus diesen Gründen ist es gerade beim Elitenkartell undenkbar, nach dem Mehrheitsprinzip zu entscheiden, weil die einzelnen Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen im Vorfeld einer umstrittenen Entscheidung glaubhaft mit negativen Sanktionen oder sogar mit einem Rückzug aus dem Elitenkartell drohen können, falls die Entscheidung ihren Wünschen gar nicht entspricht. Die Abstützung der Entscheidungen auf einmütigen Konsens garantiert dagegen jedem Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen, einem angemessenen Einfluss auf die Entscheidung.

Zusätzlich bietet der Kompromisscharakter der Verhandlungen im Elitenkartell Gewähr dafür, dass die allseits guten Beziehungen zwischen den Mitgliedern nicht übermässig belastet werden. Entscheidungen auf der Basis von manifestem Dissens (=Mehrheitsentscheidungen) eskalieren in kleinen Sozialsystemen sehr rasch, weil das dichte und "kurzgeschlossene" Interaktionsnetz keine strukturellen Auffangmechanismen für solche Konflikte aufweist. Ein politischer Konflikt im Elitenkartell bedroht auch nicht-politische Beziehungen zwischen den Mitgliedern des Elitenkartells, v.a. im ökonomischen Bereich. Es ist folglich für die Gesellschaft wesentlich weniger gefährlich, Probleme durch Verhandlungen zu lösen, als Mehrheitsentscheidungen zu provozieren.

Die grosse Bedeutung, die den einzelnen Personen in der Konkordanzdemokratie zukommt, zeigt sich an der ausgeprägten Rollen- und Aemterkumulation der Mitglieder des Elitenkartells. Im Normalfall besetzen sie eine grosse Zahl von politischen, politisch-relevanten und nicht-politischen Rollen und kombinieren verschiedene politische Aemter, soweit dies die Verfassung erlaubt. Grundsätzlich unterscheidet sich die Konkordanz in dieser Beziehung allerdings nicht von anderen politischen Systemen, denn auch in diesen Systemen ist die Kombination verschiedener Rollen nicht aussergewöhnlich. Auffallend ist jedoch das hohe Ausmass der Rollen- und Aemterkumulation der Konkordanzdemokratie im Vergleich mit anderen politischen Strukturmustern. (40)

Aus den bisherigen Ausführungen zum Prinzip des einmütigen Konsenses zu schliessen, das Elitenkartell der Konkordanzdemokratie sei durch eine harmonische, konfliktfreie Interessenstruktur gekennzeichnet, würde ein gravierendes Missverständnis bedeuten. Es existieren selbstverständlich dieselben Interessenkonflikte zwischen den einzelnen Interessenorganisationen wie in allen hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften. Die Verhandlungen in den pluralistisch-bürokratischen Systemen unterscheiden sich in dieser Beziehung nicht von den Entschei-

dungsprozessen in anderen politischen Systemen. Die Meinungen zu einem Problem, die Vorstellungen darüber, wie dieses Problem politisch zu lösen sei, differieren in vielen Fällen stark.

Was jedoch das Elitenkartell der Konkordanzdemokratie von anderen politischen Systemen unterscheidet, ist die Tatsache, dass die Probleme und die Problemlösungsalternativen in der Regel so lange diskutiert werden, bis ein Kompromiss gefunden ist, dem sich alle an den Konsultationen des pluralistisch-bürokratischen Systems beteiligten Interessen anschliessen können. Meinungsverschiedenheiten werden durch Verhandlungen abgebaut und nicht durch die Mehrheit einer (knappen) ad-hoc Koalition entschieden.

Grundsätzlich erfordert die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens sehr viel mehr Zeit als die politische Lösung eines gesellschaftlichen Problems durch Mehrheitsbeschluss (41). Es überrascht folglich nicht, dass die lange Dauer von Entscheidungsprozessen als ein wesentliches Merkmal der Konkordanzdemokratie angesehen wird. Schon die Erarbeitung eines Kompromisses in den Verhandlungen des pluralistisch-bürokratischen Systems ist wesentlich zeitraubender als ein kurzes Darlegen von Vor- und Nachteilen einer politischen Problemlösung mit anschliessender Mehrheitsabstimmung, bei der der Ausgang feststeht.

Einzelne Entscheidungsprozesse in der Konkordanzdemokratie dauern jedoch noch länger, weil gelegentlich oft die Strategie der Problemvertagung angewandt wird. Gewisse Probleme, die eine komplexe Interessenstruktur aufweisen und/oder politisch brisant sind, lassen sich auch im Elitenkartell nicht durch einen gemeinsamen Kompromiss lösen. Allerdings ist das Prinzip des einmütigen Konsenses in den meisten Fällen so wirksam, dass die allfällige Mehrheitskoalition lieber zuwartet, bis sich die opponierenden Interessenorganisationen einem Kompromiss anschliessen können, als eine Mehrheitsentscheidung des Elitenkartells an die Gremien der formalen Entscheidungsstruktur wei-

terzuleiten. Dabei wird im allgemeinen damit spekuliert, dass sich die reale Lage bzw. die Perzeption der realen Lage bei den opponierenden Interessen durch politikexogene Faktoren verändert.

Die Strategie der Problemvertagung wird in der Konkordanzdemokratie so häufig angewendet, dass sich ein spezifisches Vokabular herausgebildet hat, das für die Öffentlichkeit gedacht ist. Man spricht in der Regel davon, dass eine "Sache" noch nicht reif sei, dass man nichts überstürzen dürfe, dass ein komplexes Problem einer sorgfältigen Prüfung bedürfe, etc. Wenn sich im Extremfall bei einem Problem aufgrund von erstarrten Konfliktlinien auch nach einer geraumen Zeit keine Lösungsmöglichkeit abzeichnet, verbleibt es völlig ungelöst und wird von der Traktandenliste des Elitenkartells abgesetzt. (42)

Allerdings verfügt auch die Konkordanzdemokratie über verschiedene Strategien, die als versteckte Mehrheitsentscheide anzusehen sind, wenn gewisse Probleme trotz der Opposition eines Teils der Repräsentanten von Interessenorganisationen unbedingt gelöst werden müssen und keine Vertagung des Entscheids möglich ist. Es ist jedoch auch in dieser Situation für das Elitenkartell unmöglich, eine offene Mehrheitsentscheidung zu provozieren. In diesem Fall wird auf die Strategie des "package-deals" bzw. des Junktims zurückgegriffen, die manifesten Dissens vermeiden, dennoch aber zu einer relativ raschen Entscheidung führen.

Festgefahrene Verhandlungen werden bei dieser Strategie wieder in Gang gebracht, indem die Problemlösungen verschiedener Probleme miteinander verknüpft werden. Dabei werden die Probleme so miteinander kombiniert, dass Konzessionen einer Interessenorganisation bei einem Problem gegen Konzessionen anderer Interessenorganisationen bei anderen Problemen ausgetauscht werden. Derartig verknüpfte Problemlösungen werden dann in der formalen Entscheidungsstruktur de facto als eine Problemlösung behandelt, an der nicht einmal das kleinste Detail geändert

werden darf, ohne die Verhandlungen im Elitenkartell zunichte zu machen. Wichtigste Bedingung für das Zustandekommen von "package deals" ist natürlich eine symmetrische Verteilung von Gewinnen und Verlusten bei den beteiligten Interessenorganisationen.

Die Verwendung dieser Strategie fällt dem Elitenkartell der Konkordanzdemokratie relativ leicht, weil an allen Verhandlungen immer wieder alle relevanten Interessen vertreten sind. Die Verhandlungen in den Konsultationsorganen des pluralistisch-bürokratischen Systems führt immer wieder dieselben Interessenorganisationen zusammen.

Es sind zwar von Problembereich zu Problembereich jeweils verschiedene Personen, die sich am Verhandlungstisch treffen, doch kann man bei den verschiedenen Repräsentanten einer bestimmten Interessenorganisation ohne weiteres annehmen, dass sie auch über die laufenden Verhandlungen ihrer Kollegen ausreichend informiert sind. Diese typische Interaktionsdichte zwischen den Mitgliedern des Elitenkartells - und besonders seines Kerns - führt dazu, dass jeder Teilnehmer an den Verhandlungen jederzeit über alle Probleme informiert ist und die Präferenzen aller Beteiligten kennt. Es ist folglich nicht notwendig, spezielle Verhandlungen zwischen isolierten Problembereichen zu organisieren, "package deals" können im Rahmen der normalen Entscheidungsprozesse abgeschlossen werden. (44)

In den meisten Fällen, in denen trotz eines Interessenkonflikts eine Entscheidung fallen muss, führt die Strategie des "package deal" zu einem allseits akzeptablen Ergebnis. Einige wenige Probleme müssen allerdings auch ohne einmütigen Konsens gelöst werden und werden folglich nach dem Mehrheitsprinzip entschieden. Im Elitenkartell wird aber versucht, eine möglichst grosse Mehrheit für eine Lösung zu organisieren, sodass nur ein kleiner Teil der Mitglieder des Elitenkartells einen Verlust erleiden. Die entsprechenden Problemlösungen werden in der Öffentlichkeit zusätzlich ganz vorsichtig behandelt, sodass der bzw.

die "Verlierer" möglichst wenig blossgestellt werden. Diese Fälle sind jedoch in der Konkordanzdemokratie sehr selten.

Die ausgeklügelten Strategien der Konkordanz, die alle darauf abzielen, einen Mehrheitsentscheid in den Konsultationsorganen des pluralistisch-bürokratischen Systems zu vermeiden, haben oft dem Betrachter die Einsicht verstellt, dass auch in der Konkordanzdemokratie Politik auf Interessenkonflikten beruht. Es ist wohl nur so zu erklären, dass in vielen Literaturbeiträgen behauptet wird, die Konkordanzdemokratie zeichne sich durch eine geringe Kompetitivität aus. (45)

Diese These beruht auf einer verkürzten Analyse der Konkordanzdemokratie, da sie nur auf der Ebene der formalen Entscheidungsstruktur, im repräsentativ-parlamentarischen System zutrifft. Die faktische Entscheidungsstruktur, d.h. das pluralistisch-bürokratische System der Konkordanzdemokratie, ist demgegenüber durchaus von Elitenkonflikten geprägt. Dieser Unterschied im Ausmass der Kompetitivität ist leicht einzusehen.

Die faktischen Entscheidungen fallen im Rahmen der Konsultationsorgane des pluralistisch-bürokratischen Systems. Bei den Interaktionen des repräsentativ-parlamentarischen Systems geht es nur noch um die Absicherung der ausgehandelten Kompromisse. Die eigenartige Einhelligkeit, mit der die Repräsentanten der verschiedenen Interessenorganisationen und die Vertreter von Regierung sowie Verwaltung zumeist den Kompromiss des pluralistisch-bürokratischen Systems in der Öffentlichkeit vertreten, erklärt sich praktisch von selbst. Kein Repräsentant wagt es, den in zähen Verhandlungen erreichten Kompromiss in letzter Sekunde der Gefahr des Scheiterns auszusetzen.

Oeffentliche "Debatten" über eine Vorlage in den Institutionen der formalen Entscheidungsstruktur wirken daher meist uninteressant, weil hier keine unterschiedlichen Interessen mehr aufeinanderprallen, sondern "lediglich" zuhanden des politischen Publikums Argumente für die Annahme der Vorlage ausgebreitet

werden. Allfällige Nachteile einer Vorlage werden beschönigt bzw. ganz verschwiegen, die positiven Seiten dagegen herausgestellt. Das repräsentativ-parlamentarische System liefert m.a.W. einen Katalog von Begründungen für den ausgehandelten Kompromiss.

Der Zwang, in der Konkordanzdemokratie den Kompromiss der Öffentlichkeit vorteilhaft darstellen zu müssen, steht aber im Widerspruch zu einem weiteren Aspekt der repräsentativ-parlamentarischen Problemverarbeitung. Dieses Teilsystem der Politik befasst sich nicht nur mit der Beschaffung von Zustimmung für bestimmte Entscheidungen. Gleichzeitig muss auch die generelle Unterstützung für das politische System gesichert werden, die in hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften vorwiegend über Wahlen beschafft wird.

Ein Parlamentarier ist somit gezwungen, einen Ausschliesslichkeitsanspruch für jene Interessen zu behaupten, die er zu repräsentieren gewillt ist. Das bedeutet aber, dass seine Wähler Aktivitäten erwarten, die auf die ausschliessliche Realisierung der eingenen Interessen ausgerichtet sind. Diese Haltung konfliktiert jedoch mit dem Zwang zum Kompromiss, wie ihn das Elitenkartell fordert. Im repräsentativ-parlamentarischen System werden folglich zwei sich konkurrenzierende Ziele verfolgt. Auf der einen Seite fordert die Konkordanzdemokratie eine Betonung der Gemeinsamkeiten, auf der anderen Seite verlangt die Legitimation des Systems die Betonung von Unterschieden.

Diese zwiespältige Situation der Parlamentarier erklärt, warum im Parlament häufiger, als sich aufgrund eines Konkordanzsystems prinzipiell erwarten liesse, auch heftige Debatten stattfinden. Diese Debatten sind aber auf drei Gelegenheiten beschränkt, in denen Grundsatzpositionen von Parlamentariern und Parteien bekanntgegeben und ohne Schaden für die pluralistisch-bürokratischen Kompromisse betont werden können.

Erstens finden solche Debatten in der Öffentlichkeit zu parlamentarischen Geschäften statt, die keiner formellen Abstimmung bedürfen bzw. auch wenn darüber formell abgestimmt wird, keine faktische Entscheidung nach sich ziehen. z.B. zu Berichten der Regierung, die zwar formell genehmigt werden, die aber keine verbindlichen Aufträge an die Regierung übermitteln. Zweitens sind es Debatten über Probleme, die im Elitenkartell verhandelt bzw. nicht gelöst wurden, wobei allerdings keine konkreten Schritte unternommen werden, um das Problem dennoch zu lösen. Drittens häufen sich solche Debatten unmittelbar vor den Wahlen, wo die Aufmerksamkeit der Wähler neu geweckt werden muss. Wichtige Geschäfte werden deshalb selten in der Zeit des Wahlkampfes formal entschieden, um nicht den (notwendigen) Profilierungsbestrebungen von Parlamentariern und Parteien zum Opfer zu fallen.

Abgesehen von dieser legitimatorischen Aufgabe von Wahlen, die den Parlamentariern noch einen gewissen, eigenständigen Freiraum garantiert, sind aber die Interaktionen im repräsentativ-parlamentarischen System von der hohen Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells geprägt. Die Kompromisse, die in den pluralistisch-bürokratischen Konsultationsorganen ausgehandelt wurden, passieren die formalen Entscheidungsgremien, ohne dass an den Vorschlägen des Elitenkartells etwas abgeändert wird.

Fasst man die Überlegungen zum zweiten Konkordanzprinzip, der Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens, knapp zusammen, so ergeben sich drei Merkmale, welche die Konkordanzdemokratie beschreiben:

1. Die lange Dauer der Entscheidungsprozesse, die durch die Einstimmigkeitsregel in Elitenkartell bedingt ist.
2. Die geringe Kompetitivität im repräsentativ-parlamentarischen System.
3. Die hohe Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells gegenüber dem repräsentativ-parlamentarischen System.

### 3. Praxis der Konkordanz - Indikatorenbildung und Illustration am Beispiel Schweiz

---

Am Schluss des kurzen Literaturüberblicks wurde darauf hingewiesen, dass die Analyse von Konkordanzdemokratien klar zwischen einem theoretischen Modell ihres Untersuchungsobjektes und der konkreten Verwirklichung dieses Modells in den einzelnen politischen Systemen hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften unterscheiden muss. Die einzelnen Länder, auf die das zuvor entwickelte idealtypische Modell der Konkordanz angewendet werden kann, weisen konkret immer ein mehr oder weniger an Konkordanz auf. Die Frage lautet folglich nicht, ob ein konkretes politisches System als Konkordanzdemokratie zu betrachten ist, sondern, in welchem Ausmass das politische Strukturmuster "Konkordanz" in einem bestimmten politischen System verwirklicht ist.

Wo es aber um Fragen des Ausmasses oder des Grades geht, sind eine oder mehrere Dimensionen erforderlich, auf denen die Position eines bestimmten Landes angegeben werden kann, d.h. ein Vorgehen, das letztlich zu einer Rangierung der politischen Systeme hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften in bezug auf das interessierende Merkmal und nicht zu einer starren Typologie führt, in die ein politisches System dann gezwängt werden muss. Ein solches Vorgehen verhindert auch jene allzu drastischen Kontraste zwischen der Konkordanzdemokratie einerseits und der Konkurrenzdemokratie andererseits, die bisher häufig Missverständnisse über Vor- und Nachteile der einen oder anderen "Form" von Demokratie begünstigt haben.

Das vorgeschlagene Vorgehen kann auch einem zweiten Mangel abhelfen, der schon in der Einleitung angesprochen wurde. Es handelt sich um die Ueberzeugung, dass die unterschiedliche Beurteilung der Konkordanzdemokratie zum Teil auf einen Mangel an gesichertem Wissen über die Empirie der Konkordanz zurückzuführen sei. In der Literatur zur Konkordanzdemokratie werden Thesen und Hypothesen - wenn überhaupt - fallweise mit Hilfe

von "aperçu-haften" Belegen illustriert, während systematische, empirische Untersuchungen bisher fehlen.

Diese beiden Tatsachen haben die Absicht bestärkt, zu den Konzepten der Konkordanztheorie eine Reihe von Indikatoren zu bilden, die für systematische, empirische Untersuchungen wie auch für empirische Beschreibungen des Strukturmusters "Konkordanz" genutzt werden können.

Ueber das methodische Instrumentarium der Indikatorenforschung und die Funktion von sozialen Indikatoren wurde im Zusammenhang mit der "Sozialindikatorenbewegung" soviel publiziert, dass es müßig wäre, an dieser Stelle nochmals auf die Probleme dieses Forschungszweiges einzugehen und seine Geschichte nachzuzeichnen. Die folgenden Bemerkungen beschränken sich deshalb auf einige methodische Ueberlegungen zu Problemen der Indikatorenforschung, die sich direkt auf die vorliegende Arbeit beziehen.

(46)

Zunächst gilt es einen bedeutsamen Unterschied zwischen der Sozialindikatorenforschung und der Bildung von Indikatoren zur Konkordanz hervorzuheben. Das Ziel der Sozialindikatorenbewegung war und ist es, zu verschiedenen Zieldimensionen hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften, wie z.B. Gesundheit, Bildung, Produktion, Soziale Sicherheit, Kriminalität, etc. möglichst aussagekräftige Indikatoren zu entwickeln. Diese Aufgabe war eine realistische Zielsetzung; ihre Ergebnisse können positiv beurteilt werden. Im Gegensatz dazu geht es in der vorliegenden Arbeit darum, politische Strukturen zu beschreiben, wofür das Instrumentarium der Sozialindikatorenforschung nur zum Teil geeignet ist.

Gewisse Uebereinstimmungen bestehen insofern, als sich das Vorgehen bei der Sozialindikatorenforschung von anderen Formen der empirischen Forschung nicht grundsätzlich unterscheidet. Hier wie dort steht am Anfang der Informationsgewinn ein theoretisches Konstrukt, das der Literatur oder einem heuristischen Modell des Forschers entstammt.

Für dieses theoretische Konstrukt wird ein Bezug zur Empirie geschaffen, indem das Konstrukt durch Indikatoren operationalisiert und durch den Messvorgang auf konkrete Phänomene angewendet wird. Der Messvorgang verbindet die abstrakte Symbolebene von theoretischen Konstrukten und Indikatoren mit der konkreten Ebene der Beobachtungseinheiten. Er liefert für verschiedene Beobachtungseinheiten Daten zu den jeweiligen Indikatoren.

Unter Daten sind Symbole zu verstehen, die einer Skala entstammen und eine Beobachtungseinheit charakterisieren. Mit der Analyse der Daten und der Interpretation der Ergebnisse wird dann wieder der Bogen zurück zur theoretischen Ebene geschlagen. Dabei wird versucht, aus der Literatur oder dem heuristischen Modell des Forschers abgeleitete Hypothesen zu testen.

Im Rahmen dieses Prozesses der Informationsgewinnung betont die Sozialindikatorenforschung besonders die Phase der Indikatorenbildung. In dieser Phase geht es darum, die Bedeutung theoretischer Konstrukte soweit zu explizieren, als dies für nachfolgende Analysen erforderlich ist. Dazu werden die theoretischen Konstrukte operational definiert, d.h. es werden die Designate dieser Konstrukte begrifflich gefasst und die Begriffe werden als Indikatoren den Konstrukten zugeordnet. Indikatoren sind somit Bestandteile der operationalen Definition eines theoretischen Konstruktes und repräsentieren als solche das Designat dieses theoretischen Konstruktes. (47)

Indikatoren besitzen also einen ganz bestimmten Stellenwert im Prozess der Informationsgewinnung. Gerade in einer Arbeit, die Indikatoren zu bilden beabsichtigt, muss dies besonders betont werden, denn in der Sozialindikatorenforschung besteht die Tendenz, den Begriff "sozialer Indikator" aus seinem spezifischen Zusammenhang mit dem Prozess der Informationsgewinnung herauszulösen und in einem viel umfassenderen Sinn zu verwenden.

Nicht selten steht der Begriff einfach für die allgemeine Intention soziale Sachverhalte zu messen. Dieser ausufernde Ge-

brauch des Begriffs "sozialer Indikator" hat zur Folge, dass die Bedeutung des Begriffs unklar wird. Mit Bedauern muss daher zur Kenntnis genommen werden, dass die verschiedensten Elemente der Informationsgewinnung als Indikatoren bezeichnet werden. Darunter befinden sich so unterschiedliche Dinge wie Variablen (48), operationale Definitionen (49), Messungen (50), Daten (51), Zeitreihen (52), Statistiken (53) und anderes mehr. Demgegenüber wird hier festgehalten, dass Indikatoren im Rahmen dieser Arbeit ausgehend von ihrem Stellenwert im Prozess der Informationsgewinnung als Bestandteile der operationalen Definition eines theoretischen Konstruktes verstanden werden.

Die Betonung, mit der hier für eine exakte Vorstellung über den Begriff "Indikator" eingetreten wird, mag pedantisch erscheinen. Sie hat aber ihren guten Grund. Ziel dieses Abschnittes ist es, Indikatoren zur Konkordanz zu entwickeln; keine Messungen, Daten, Zeitreihen, Statistiken, sondern Indikatoren! Wer also im folgenden einen Wust von Zahlen, Tabellen und Kurven zu finden hofft, sei hiermit vor der Enttäuschung seiner überzogenen Erwartungen gewarnt. Wo allerdings in bisherigen Publikationen die entsprechenden Daten bereits vorliegen bzw. ohne grossen Aufwand in die benötigte Form gebracht werden können, werden sie bei den jeweiligen Indikatoren auch präsentiert.

Auf den anschliessenden Seiten werden folglich die theoretischen Konstrukte des heuristischen Modells der Konkordanz wieder aufgegriffen. Die theoretischen Konstrukte werden operational definiert, sodass sie der Forderung nach Validität genügen. Validität meint dabei, dass Indikatoren tatsächlich das Designat des theoretischen Konstruktes repräsentieren, zu dessen Operationalisierung sie eingesetzt werden. Am Schluss dieser Bemühungen sollte sich eine Liste von Indikatoren zur Konkordanz ergeben.

Dabei wird der Tatsache, dass Konkordanz in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften in unterschiedlichem Aus-

mass institutionalisiert ist, insofern Rechnung getragen, als die Indikatoren zunächst einmal auf einem vergleichsweise abstrakten Niveau formuliert werden. Dies sollte es erlauben, die Indikatoren für verschiedene Länder zu verwenden. Allerdings müssen sie für konkrete Analysen dann noch präzisiert werden, da die politischen Systeme der hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften traditions- und kulturbedingte Unterschiede aufweisen. Am Beispiel der Schweiz, die bezüglich des verwirklichten Ausmasses an Konkordanz vermutlich den ersten Rang einnimmt, werden diese Präzisierungen der Indikatoren durchgeführt. Dabei werden sich Anhaltspunkte ergeben, worauf bei einer Ausweitung der Präzisierung auf andere Länder zu achten sein wird.

Die folgenden Vorschläge für Indikatoren zur Konkordanzdemokratie beruhen auf dem theoretischen Modell, das Konkordanz als ein Strukturmuster des politischen Systems auffasst, dessen faktische Entscheidungsstruktur von zwei Prinzipien gekennzeichnet ist:

- vom Einbezug aller organisations- und konfliktfähigen Interessen in die Entscheidungsprozesse (Konkordanzprinzip I) und
- von der Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens (Konkordanzprinzip II).

### 3.1. Indikatoren zum Konkordanzprinzip I

Der Einbezug aller organisations- und konfliktfähigen Interessen in die Entscheidungsprozesse des pluralistisch-bürokratischen Systems einer Konkordanzdemokratie ist durch vier Merkmale beschrieben:

1. Das Ausmass an Konsultationsmöglichkeiten, die im pluralistisch-bürokratischen System zur Verfügung stehen.
2. Die umfassende Repräsentation der organisations- und konfliktfähigen Interessen in diesen Konsultationsorganen.

3. Die bereichsübergreifende Koordination des pluralistisch-bürokratischen Systems durch den Kern des Elitenkartells.
4. Die ausgeprägte Intransparenz der Verhandlungen im pluralistisch-bürokratischen System.

### 3.1.1. Das Labyrinth der Eliteninteraktion:

#### Die Konsultationsmöglichkeiten

Das Ausmass konkordanzdemokratischer Politik zeigt sich zunächst am Umfang der Konsultationsmöglichkeiten im pluralistisch-bürokratischen System, die für die Interaktionen zwischen Interessenorganisation und Bürokratie zur Verfügung stehen. Prinzipiell lassen sich diese Konsultationsmöglichkeiten in zwei Kategorien scheiden: informelle Kontakte und formalisierte Verfahren.

Obwohl die Möglichkeiten informeller Kontakte zwischen den Repräsentanten der Interessenorganisationen und den jeweiligen Einheiten der Bürokratie nicht zu unterschätzen sind, wird die Bildung von Indikatoren aus evidenten Gründen auf die mehr oder weniger formalisierten Verfahren abgestützt.

Die Frage nach dem Umfang der Konsultationsmöglichkeiten kann aufgrund von zwei Indikatoren beantwortet werden. Einmal gilt es die Anzahl der Konsultationsmöglichkeiten zu erfassen, die im politischen System institutionalisiert sind. Die blosser Möglichkeit für Konsultationen gibt allerdings nur einen ersten Hinweis ab. Wichtiger ist jedoch die Erfassung der Intensität, mit der die Interessenorganisationen und die bürokratischen Einheiten von diesen Möglichkeiten auch tatsächlich Gebrauch machen.

Die beiden Indikatoren sollten dabei nach Politikbereichen desaggregiert erhoben werden, weil für den Umfang der Konsultationen auch ausschlaggebend ist, ob pluralistisch-bürokratische

Entscheidungsprozesse nur in bestimmten Sachbereichen der Politik existieren, oder ob das Strukturmuster der Konkordanz auf alle politischen Entscheidungen angewendet wird. (54)

Nun bestehen aber erhebliche Probleme, wenn die politischen Entscheidungen nach Politikbereichen differenziert werden sollen. Eine einwandfreie Typologie von Politikbereichen würde eine Abgrenzung aller prinzipiell möglichen "issues" voraussetzen. Ein solches Unterfangen dürfte allerdings unmöglich sein (55). Laumann/Pappi sehen den einzigen Ausweg aus diesem Dilemma in der Verwendung eines theoretischen Bezugsrahmens, der es erlaubt,

- das Universum der möglichen "issues" zu definieren,
- den Bias in den tatsächlich eingebrachten "issues" zu ermitteln,
- die historische Individualität eines konkreten "issues" zu ermitteln,
- die historische Individualität eines konkreten "issues" in theoretisch sinnvolle Kategorien zu übersetzen, die eine vergleichende Analyse erst ermöglichen,
- Hypothesen zu bilden, die den "issue-type" mit strukturellen Charakteristiken des sozialen Systems verbinden.

Laumann/Pappi unterscheiden dabei zwei mögliche Alternativen:

1. Einen Interessengruppenansatz, der zunächst Interessengruppen identifiziert und dann "issues" gemäss einer Vorstellung über die objektiven Interessen dieser Gruppen klassifiziert.
2. Einen funktionalen Ansatz, der z.B. auf der Grundlage des AGIL-Schemas von Parsons operiert (56). Die "issues" werden hier aufgrund ihrer Auswirkungen auf die vier funktionalen Sektoren einer Gesellschaft aufgeteilt:
  - adaptiver bzw. ökonomischer Sektor (A)
  - goal-attainment bzw. politischer Sektor (G)
  - integrativer Sektor (I)
  - latent pattern maintenance bzw. strukturerhaltender Sektor (L).

Auch wenn ein solcher theoretischer Bezugsrahmen zur Identifizierung von "issues" die von Laumann/Pappi erwähnten Vorteile aufweist, so verbleiben doch Zweifel über ein solches Vorgehen. Zunächst einmal sind auch bei Typologien aufgrund theoretisch abgeleiteter Kriterien Beliebigkeiten bei der Zuordnung konkreter "issues" nicht zu vermeiden. Sehr oft sind "policy-issues" in ihren Auswirkungen nicht so eindeutig, dass ein zweifelfreies Urteil über ihre Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Kategorie möglich ist. (57)

Wohl aus diesen Gründen ist es durchaus üblich, "issues" aufgrund eines pragmatischen Bezugsrahmens zu klassifizieren, der durch die traditionelle Einteilung der "issues" (bzw. der "Geschäfte" im Sprachgebrauch der Politiker) in Politikbereiche gegeben ist. Sicherlich verbleibt auch hier ein gewisser Grad an Unsicherheit bei der Zuordnung. Der Vorteil dieses Vorgehens dürfte darin bestehen, dass eine ausreichende Übereinstimmung zwischen den Begriffen der Wissenschaft und der Politik besteht.

Ein Vorschlag für eine solche Typologie im Falle der Schweiz stammt von Kriesi (58):

# 1. Wirtschaftspolitik im engeren Sinne

Konjunkturpolitik

Aussenwirtschafts- und Aussenhandelspolitik

Währungspolitik

Struktur- und Regionalpolitik

Landwirtschaftspolitik

Wohnbauförderungspolitik

Entwicklungshilfepolitik

Wirtschaftsrecht

# 2. Finanz- und Zollpolitik

### 3. Soziale Wohlfahrt

Alters- und Hinterbliebenenversicherung  
Krankenversicherung  
Arbeitslosenversicherung  
Mieterschutz

### 4. Sicherheitspolitik

### 5. Aussenpolitik

### 6. Bildung, Wissenschaft, Kultur

Bildungspolitik  
Wissenschafts- und Forschungspolitik  
Kulturpolitik  
Sportpolitik  
Religionspolitik

### 7. Raumordnung, Umwelt, Energiepolitik

Raumplanung  
Umweltschutz  
Energiepolitik

### 8. Verkehrspolitik

Strassenverkehr  
Bahnverkehr  
Luftverkehr  
Schiffsverkehr  
PTT  
Tourismus

### 9. Medienpolitik

## 10 Institutionelle Fragen

Beziehungen zwischen den Sozialpartnern  
 Verwaltungsorganisation  
 Entscheidungsmechanismus  
 Zivilrecht/Strafrecht  
 Persönlichkeitsschutz  
 Ausländerpolitik  
 Allgemeine Verfassungsänderungen

Kriesi stellt fest, dass "issues" mit dem vorgeschlagenen pragmatischen Bezugsrahmen noch nicht vollständig charakterisiert werden und erweitert seine Typologie noch um einige Aspekte. Die zusätzlich einbezogenen Kategorien sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst (59):

|                       | zeitlich                                                                                                                                                   | sachlich                                                                                                                                                              | sozial                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INPUT<br>Aspekt       | Zeitpunkt der Einbringung des Problems:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- frühzeitig</li> <li>- rechtzeitig</li> <li>- zu spät</li> </ul>        | Typ der eingebrachten Fragen:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- expressive vs. instrumentelle Fragen</li> <li>- technische vs. praktische Fragen</li> </ul> | Kreis der Urheber:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- popular issues</li> <li>- administrative issues</li> <li>- legislative issues</li> </ul>                                    |
| VERFAHRENS-<br>Aspekt | <ul style="list-style-type: none"> <li>- dringlich/nicht dringlich</li> <li>- einmalig/wiederkehrend</li> </ul>                                            | Rechtsform:<br>Verfassungsänderung, Bundesgesetz<br>Bundesbeschluss (einf. oder allgm. verbdl.)<br>Staatsvertrag<br>Verordnung                                        | Kreis der Beteiligten<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- Sichtbarkeit für bestimmte Akteure</li> <li>- Grad der Auseinandersetzungen</li> <li>- Art der Konfliktlösung</li> </ul> |
| OUTPUT-<br>Aspekt     | Reichweite der zeitlichen Konsequenzen:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- kurzfristig</li> <li>- mittelfristig</li> <li>- langfristig</li> </ul> | Konsequenzen für die Ressourcenverteilung<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- direkt</li> <li>- indirekt</li> </ul>                                           | Kreis der Betroffenen:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- areal vs. segmental</li> <li>- local vs. cosmopolitan</li> <li>- Elite vs. Nicht-Elite</li> </ul>                       |

Für die Bildung von Indikatoren zur Konkordanz wird aus dieser Diskussion der Schluss gezogen, dass bei der Erhebung von Daten zu den Indikatoren ein pragmatisches Vorgehen gewählt werden sollte. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass der gewählte, pragmatische Bezugsrahmen keine Möglichkeiten verbaut, um später auch theoretisch konstruierte Typologien anwenden zu können. Je nach Verwendungszweck bzw. Anwender der Indikatoren dürften sich jeweils unterschiedliche Klassifikationen von "issues" anbieten.

Die Klassifikation von "issues" drängt sich nicht nur bei den ersten beiden Indikatoren zur Konkordanz auf. Auch weitere Indikatoren sind informativer, wenn sie nach Politikbereichen desaggregiert werden können. Die Bemerkungen zu möglichen Bezugsrahmen für die Unterscheidung von Politikbereichen beziehen sich folglich auf das gesamte Kapitel dieser Arbeit, das sich mit der Bildung von Indikatoren beschäftigt. An den entsprechenden Stellen wird jeweils auf diese Bemerkungen zurückverwiesen.

Nach diesem Exkurs wenden wir uns der Präzisierung der beiden ersten Indikatoren für die Schweiz zu. Die Konsultationsmöglichkeiten, auf die Bezug genommen wird, existieren in der Schweiz in drei Formen. Es sind dies die ausserparlamentarischen (Experten-)Kommissionen, das sogenannte Vernehmlassungsverfahren und der verwaltungsexterne Vollzug von staatlichen Aufgaben.

Alle drei Konsultationsmöglichkeiten des pluralistisch-bürokratischen Systems der Schweiz sind sehr weit entwickelt und werden intensiv benutzt (60). Die ausserparlamentarischen (Experten-)Kommissionen bilden den einen Eckpfeiler dieses verzweigten Interaktionsnetzes zwischen bürokratischen Einheiten und Interessenorganisationen.

Historisch haben sich diese Kommissionen, wie Neidhart gezeigt hat, entwickelt, weil die schweizerische Bundesverwaltung zu

Beginn ihrer Existenz nicht über das notwendige Sachwissen verfügte. Die Experten mussten folglich anderswie rekrutiert werden. Dazu sollten die Expertenkommissionen dienen, die der Bundesverwaltung den Beizug externen Sachverständs ermöglichte.

(61)

Schon zu Beginn ihrer Existenz war aber der Zugang zu diesen Kommissionen nicht auf "unabhängige" Experten beschränkt. Viele Experten waren schlicht und einfach Repräsentanten der organisations- und konfliktfähigen Interessen der Gesellschaft. Die Umbildung der Kommissionen von der Idee eines Gremiums von Sachverständigen zu einer Institution des pluralistisch-bürokratischen Systems der Interessenvertretung wurde v.a. im Zweiten Weltkrieg entscheidend beschleunigt und war in der Nachkriegszeit nicht mehr rückgängig zu machen. (62)

Sehr lange führten die ausserparlamentarischen (Experten-)Kommissionen ein weitgehendes Eigenleben, weil Regierung und Verwaltung den Ueberblick über die zahllosen Kommissionen verloren und manchmal niemand mehr Klarheit über die Arbeit gewisser Kommissionen besass.

Diese unbefriedigende Situation, die sich auch in anderen Bereichen des pluralistisch-bürokratischen Systems zeigte, führte zu verschiedenen Versuchen, die Durchschaubarkeit über das "Kommissionswesen" zu verbessern. Zunächst wurde in den "Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung" von 6. Mai 1970 das bis anhin recht informelle Vorgehen von Repräsentanten der Bürokratie, der Interessenorganisationen und der Wissenschaft stärker formalisiert. Es wird darin zwischen der Studienkommission (mit höchstens 15 Mitgliedern) und der Expertenkommission (mit höchstens 25 Mitgliedern) unterschieden. Die erstere erstellt einen Vorentwurf für einen gesetzgeberischen Erlass, der letzteren obliegt die Weiterbearbeitung eines Vorentwurfs. Der Bundesrat verlangt in den Richtlinien 1970, dass er vor der Einsetzung einer Expertenkommission zu orientieren sei, und behält sich vor, Weisungen über deren Zusammensetzung zu ertei-

len. Zudem legen die Richtlinien 1970 fest, dass die Bundeskanzlei in jedem Jahr ein Verzeichnis der neu eingesetzten Studien- und Expertenkommissionen anzufertigen hat.

Eine weitere Formalisierung der ausserparlamentarischen Kommissionen wurde durch die "Richtlinien für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen" vom 3. Juli 1974 erreicht. Das Ziel dieser neuen Richtlinien war es:

- einheitliche Grundlagen für die Einsetzung der Kommissionen zu schaffen,
- eine rationelle Arbeitsweise zu garantieren,
- eine gute Zusammenarbeit zwischen Einsetzungsbehörde und Kommission zu fördern,
- einen Ueberblick über die Tätigkeit der Kommissionen zu ermöglichen.

In den Bestimmungen von 1974 werden folgende Typen ausserparlamentarischer Kommissionen unterschieden: Studiengruppen, Expertengremien und Beratergruppen sowie am Vollzug beteiligte Gremien, die im Rahmen eines fest umrissenen Auftrags für Regierung und Verwaltung Aufgaben erfüllen. Neben dieser Ausdehnung der Definition von ausserparlamentarischen Kommissionen im Vergleich zu 1970, finden sich in den Richtlinien 1974 auch Bestimmungen über Zusammensetzung und die Einsetzung der Kommissionen. Neben den beiden erwähnten Richtlinien existieren noch einige weitere Reglemente für ausserparlamentarische Kommissionen. (63)

Seit diesen Formalisierungen sind nun auch für die Wissenschaft genauere Informationen über das pluralistisch-bürokratische System verfügbar, die an die Stelle blosser Spekulation treten können. Aus diesem Grunde können auch die beiden Indikatoren zu den Konsultationsmöglichkeiten für die Schweiz präzisiert werden. Der Indikator "Anzahl der Konsultationsmöglichkeiten" lässt sich durch "Anzahl der existierenden Expertenkommissio-

nen" ersetzen; für die Intensität der Konsultationen kann die Zahl und Dauer der Sitzungen stehen, die von den Expertenkommissionen abgehalten werden.

Während sich Daten zum ersten Indikator problemlos aus den offiziellen Listen der Kommissionen entnehmen lassen, bereitet der zweite Indikator gewisse Schwierigkeiten. Hier lässt sich wohl eine Inhaltsanalyse von Zeitungsnotizen nur dann umgehen, wenn die einzelnen Expertenkommissionen oder die zuständigen Departemente bereit sind, die entsprechenden Informationen zur Verfügung zu stellen. Neben dem erheblichen Zeitaufwand spricht auch die Gefahr der Unvollständigkeit gegen eine Inhaltsanalyse. Als Alternative zu diesem Vorgehen bietet sich für die Erfassung der Intensität des Kommissionswesens der finanzielle Aufwand für die ausserparlamentarischen Kommissionen an. Die Zahl und Dauer von Sitzungen schlägt sich zweifellos in den Sitzungsgeldern und Reisespesen für die Kommissionsmitglieder nieder. Leider findet sich in den Staatsrechnungen des Bundes keine Rubrik, welche die Ausgaben für Kommissionen so detailliert ausweist, wie sie hier gebraucht würden.

Für die Jahre vor 1970 sind die Sitzungsgelder und Reisespesen in der Rubrik "Kommissionen, Honorare und Hilfskräfte" eingeschlossen. Für die Jahre seit 1970 werden die Ausgaben für Kommissionen und Honorare sowie für Hilfskräfte gesondert ausgewiesen. Die Zahlen, auf die man sich beziehen kann, umfassen neben Reisespesen und Sitzungsgeldern aber auch Honorare für Gutachten, Studien und sogar Zahlungen für Forschungsaufträge. Nicht eingeschlossen sind dagegen die Auslagen, die durch die Führung des Sekretariats entstehen. Trotz dieser Einschränkungen können aber die Ausgaben des Bundes für Kommissionen und Honorare als ein erster Indikator für die Intensität des Kommissionswesens angesehen werden.

Ueber den Bestand an ausserparlamentarischen Kommissionen liegen einige wenige Daten vor. Trotz der Formalisierung des pluralistisch-bürokratischen Systems mit den Richtlinien 1970 und

1974 sowie weiteren Reglementen ist es für die frühen siebziger Jahre noch nicht möglich, genaue Zahlen zu nennen. Erst durch eine Intervention der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (Anfrage von Ständerat Andermatt 1976) wurde die Bundeskanzlei veranlasst, eine Gesamterhebung durchzuführen, bei der sich herausstellte, dass die departementsweise Erfassung der Kommissionen nicht überall gleich gut klappte.

Tab. 3: Bestand an ausserparlamentarischen Kommissionen

| Jahr               | ständige<br>Kommissionen | Nichtständige<br>Kommissionen | Total       |
|--------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------|
| 1970 <sup>1)</sup> | -                        | -                             | 200/367/400 |
| 1977 <sup>2)</sup> | 280                      | 64                            | 344         |
| 1978 <sup>3)</sup> |                          |                               | 353         |
| 1980 <sup>4)</sup> | 121                      | -                             | -           |

- Anm.: 1) erste Zahl: offizielle Schätzung, andere Zahlen: inoffizielle Schätzungen, vgl. Germann/Frutiger 1978, S. 102
- 2) Erhebung der Bundeskanzlei 1977, Geschäftsbericht des Bundesrates für 1977, S. 1.
- 3) Verzeichnis der im Jahre 1978 bestehenden Kommissionen, Bundeskanzlei.
- 4) Wiederwahl der ständigen Kommission für die Amtsperiode 1981 - 1984 durch den Bundesrat, Bundeskanzlei.

Die Angaben in der Tab. 3 dürfen aus den oben genannten Gründen nur mit Vorsicht interpretiert werden. Die Zahlen können höchstens einen ungefähren Eindruck vom Ausmass der Konsultationsmöglichkeiten in den Kommissionen des Bundes geben. Aussagen über die Entwicklung sind kaum möglich, da die Daten zudem nicht absolut vergleichbar sind. Dies dürfte sich in Zukunft ändern, da geplant ist, die 1978 durchgeführte Erhebung alle vier Jahre zu wiederholen.

Einen weiteren vorläufigen Eindruck können auch die Angaben über die jeweils neu eingesetzten Kommissionen vermitteln. Hier ist die Datenlage etwas besser, da die Bundeskanzlei verpflichtet war, den Neuzuwachs an Kommissionen seit 1970 zu erfassen. Die Angaben sind in Tab. 4 zusammengestellt.

Tab. 4: Zuwachs und Abgang von Kommissionen 1970 - 1978

| Jahr | neu eingesetzte<br>Kommissionen | aufgehobene<br>Kommissionen | Nettozuwachs |
|------|---------------------------------|-----------------------------|--------------|
| 1970 | 11                              | -                           | -            |
| 1971 | 32                              | -                           | -            |
| 1972 | 37                              | -                           | -            |
| 1973 | 38                              | -                           | -            |
| 1974 | 26                              | 14                          | 12           |
| 1975 | 30                              | 14                          | 16           |
| 1976 | 26                              | 9                           | 15           |
| 1977 | 19                              | 12                          | 7            |
| 1978 | 28                              | 14                          | 14           |

Quelle: Verzeichnis der neu eingesetzten Studien- und Expertenkommissionen, Verzeichnis der Studien- und Expertenkommissionen, aufgehoben, Bundeskanzlei 1971 - 1979.

Vergleicht man die beiden Kolonnen miteinander, so könnte man vermuten, dass sich die Zahl der Kommissionen von Jahr zu Jahr erhöht. Die Zahl der neu eingesetzten Kommissionen übertrifft in allen verfügbaren Jahren diejenige der aufgehobenen Kommissionen, sodass ein deutlicher Nettozuwachs verbleibt. Vergleicht man allerdings die Zahlen mit dem Bestand in Tab. 3, so ist der jährliche Nettozuwachs nicht eben gross. Zudem hat anlässlich der Neuwahl der ständigen Kommissionen für die Periode 1981/84 eine deutliche Reduktion stattgefunden.

Insgesamt kann man aufgrund des vorliegenden Zahlenmaterials wohl vorsichtig den Schluss ziehen, dass sich der Gesamtumfang der Konsultationen in ausserparlamentarischen Kommissionen nur geringfügig verändert hat. Das Ausmass an Konsultationsmöglichkeiten im pluralistisch-bürokratischen System der Schweiz ist in den siebziger Jahren konstant geblieben.

Für den Indikator zur Intensität der Konsultationen im Rahmen der ausserparlamentarischen Kommissionen liegen keine Daten vor. Der zuvor skizzierte Ausweg über die Erfassung der finanziellen Aufwendungen des Bundes in diesem Bereich kann dagegen einfach den Staatsrechnungen entnommen werden (Vgl. Tab. 5).

Tab. 5: Finanzielle Aufwendungen für Kommissionen

| Jahr | Kommissionen<br>und Honorare | Hilfskräfte | Total |
|------|------------------------------|-------------|-------|
| 1960 |                              |             | 18,2  |
| 1965 |                              |             | 32,4  |
| 1967 |                              |             | 35,7  |
| 1968 |                              |             | 40,7  |
| 1969 |                              |             | 47,3  |
| 1970 | 33,7                         | 19,2        | 52,9  |
| 1971 | 26,3                         | 51,0        | 77,3  |
| 1972 | 31,9                         | 55,1        | 87,0  |
| 1973 | 34,2                         | 62,5        | 96,7  |
| 1974 | 39,7                         | 61,5        | 101,2 |
| 1975 | 40,1                         | 53,6        | 93,7  |
| 1976 | 41,8                         | 59,3        | 101,1 |
| 1977 | 40,8                         | 59,2        | 100,0 |
| 1978 | 39,4                         | 60,0        | 99,4  |
| 1979 | 32,2                         | 64,2        | 96,4  |
| 1980 | 37,7                         | 72,5        | 110,2 |

Quelle: Staatsrechnung 1980; Angaben in Mio Fr.

Der Umfang der Aufwendungen für Kommissionen, Honorare und Hilfskräfte ist seit 1960 sehr deutlich gestiegen (Von 18,2 auf 110,2 Mio Franken), wobei nicht ersichtlich ist, welchem Posten der Zuwachs vor 1970 zuzurechnen ist. Die Trennung der Rubriken Kommissionen und Honorare sowie Hilfskräfte erfolgte erst in der Staatsrechnung 1970.

Zwischen 1970 und 1980 sind die Ausgaben für Kommissionen und Honorare lediglich um 4 Mio Franken gestiegen. Der Hauptzuwachs in dieser Periode stammt von den Ausgaben für Hilfskräfte (+ 53,3). Die jährlichen Schwankungen bei den Ausgaben für Kommissionen und Honorare erklären sich wahrscheinlich durch die unterschiedlichen Kommissionen, die in den einzelnen Jahren tätig waren. Insgesamt zeigt sich aber für die siebziger Jahre dasselbe Bild, wie bei der Anzahl der Kommissionen. Die Intensität, mit der die Konsultationsmöglichkeiten des pluralistisch-bürokratischen Systems genutzt werden, ist etwa gleich geblieben.

Die zweite Form der Konsultation, die im politischen System der Schweiz institutionalisiert wurde, ist das sogenannte Vernehmlassungsverfahren (64). Es bildet den zweiten Eckpfeiler des pluralistisch-bürokratischen Systems in der Schweiz. Wie die Institution der Expertenkommissionen war auch das Vernehmlassungsverfahren lange Zeit nur schwach formalisiert. Mit den Richtlinien von 1970 wurde auch hier eine stärkere Normierung durchgesetzt.

Das Vernehmlassungsverfahren schliesst sich üblicherweise an die Phase der Expertenkommission an. Der Entwurf der Expertenkommission zu einem rechtlichen Erlass wird an die Interessenorganisationen, sowie an die Kantone und Parteien geleitet, die ihre Ansicht zum Entwurf - zumeist schriftlich - eingeben können. Diese Eingaben (die Vernehmlassungen) werden von der Verwaltung als eine der wichtigsten Grundlagen für ihre endgültige Entscheidung genommen.

Seit der Formalisierung des Vernehmlassungsverfahrens 1970 ist es für die Wissenschaft einfacher geworden, an bestimmte Informationen heranzukommen, die eine Präzisierung der Indikatoren ermöglicht. Es wird vorgeschlagen den Indikator "Anzahl der Konsultationsmöglichkeiten" zu "Anzahl der Vernehmlassungsverfahren" umzuformulieren und die Intensität der Konsultationen mit der Anzahl eingereicherter Vernehmlassungen (Eingaben) zu erfassen.

Die Zahl der Vernehmlassungsverfahren, die Rückschlüsse auf den Umfang der Konsultationsmöglichkeiten zulassen, ist vergleichsweise einfach zu ermitteln. Die Bundeskanzlei fertigt seit 1970 ein jährliches Verzeichnis der eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren an. Diese Verzeichnisse liegen der Tab. 6 zugrunde.  
 Tab. 6: Anzahl der jährlichen Vernehmlassungsverfahren

| Jahr | Verfassungsartikel<br>Bundesgesetze<br>Bundesbeschlüsse | Bundesrats-<br>beschlüsse<br>Verordnungen | Andere | Total |
|------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------|-------|
| 1970 | 10                                                      | 15                                        | 4      | 29    |
| 1971 | 15                                                      | 20                                        | 3      | 38    |
| 1972 | 19                                                      | 15                                        | 3      | 37    |
| 1973 | 18                                                      | 10                                        | 11     | 31    |
| 1974 | 17                                                      | 12                                        | 3      | 32    |
| 1975 | 16                                                      | 3                                         | 2      | 21    |
| 1976 | 15                                                      | 8                                         | 2      | 25    |
| 1977 | 12                                                      | 13                                        | 1      | 26    |
| 1978 | 15                                                      | 19                                        | 5      | 39    |
| 1979 | 8                                                       | 14                                        | 4      | 26    |
| 1980 | 13                                                      | 8                                         | 8      | 29    |
| 1981 | 12                                                      | 6                                         | 2      | 20    |

Quelle: Verzeichnisse der im Jahre 19.. eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren, Bundeskanzlei.

Tab. 6 zeigt, dass in den Jahren 1970 bis 1981 jährlich zwischen 20 und 39 Vernehmlassungsverfahren eingeleitet wurden, die sich mehr oder weniger gleichmässig auf Verfassungsartikel, Bundesbeschlüsse, Bundesgesetze einerseits und Bundesratsbeschlüsse, Verordnungen andererseits verteilen. Dazu kommt noch eine deutlich geringere Zahl von Vernehmlassungsverfahren zu anderen Materien (Staatsverträge, Umfragen zu Themenbereichen etc.).

Eine generelle Tendenz zeigt sich zwischen 1970 und 1981 nicht. Man kann weder eine Zu- noch eine Abnahme der Vernehmlassungstätigkeit feststellen. Die Unterschiede von Jahr zu Jahr erklärt sich durch die Zahl der bearbeiteten Geschäfte. Allerdings sei hier die Vermutung erlaubt, dass sich längerfristig wahrscheinlich eine Abnahme der Vernehmlassungsverfahren in Bezug auf den Gesamtumfang der Geschäfte nachweisen liesse.

Die dritte Form der Konsultation im politischen System der Schweiz besteht in der Tatsache, dass ein Teil der gesetzlichen Vorschriften verwaltungsextern vollzogen wird, wobei die Interessenorganisationen entscheidend mitwirken. Diese Form staatlicher Aufgabenerfüllung wird seit einiger Zeit mit dem Begriff "parastaaliche Politik" bezeichnet. Das wohl bekannteste Beispiel verwaltungsexternen Vollzugs staatlicher Politik ist die schweizerische Landwirtschaftspolitik, von der teilweise zu recht behauptet wird, dass sie von den Betroffenen am Sitz ihrer Interessenorganisation gemacht werde. (65)

Neben dem Bereich der Landwirtschaft lassen sich auch noch andere staatliche Aufgaben anführen, welche die Verwaltung an speziell geschaffene Kommissionen delegiert hat, in denen die Repräsentanten der "interessierten" Interessenorganisationen den Vollzug politischer Entscheidungen wahrnehmen. Wenn diese Kommissionen auch primär für den Vollzug geschaffen wurden, so bestimmen sie faktisch einen grossen Teil der politischen Entscheidungen im betreffenden Bereich voraus, sodass eine echte Entscheidungsfreiheit für die staatlichen Institutionen nicht mehr gegeben ist.

Analog zu den Expertenkommissionen und dem Vernehmlassungsverfahren wird auch hier bei der Präzisierung der Indikatoren für die Schweiz verfahren. Der Indikator "Anzahl der konsultationsmöglichkeiten" wird durch "Anzahl rechtlicher Bestimmungen, die einen verwaltungsexternen Vollzug vorsehen", ersetzt; die Intensität der Konsultationen durch die Zahl und Dauer von Sitzungen der entsprechenden Kommissionen. Dabei bestehen gegenüber der Datenbeschaffung zum zweiten Indikator dieselben Bedenken, die schon beim analogen Indikator zu den Expertenkommissionen angeführt wurden.

Tab. 7: Indikatoren zum Ausmass der Konsultationsmöglichkeiten

| Allgemeine Definition<br>des Indikators    | Präzisierung für die Schweiz                                                            |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der Konsultations-<br>möglichkeiten | Zahl der Expertenkommissionen                                                           |
|                                            | Zahl der Vernehmlassungsverfahren                                                       |
|                                            | Zahl der rechtlichen Bestimmungen,<br>die einen verwaltungsexternen<br>Vollzug vorsehen |
| Intensität der Konsul-<br>tationen         | Zahl und Dauer der Sitzungen von<br>Expertenkommissionen                                |
|                                            | Aufwendungen des Bundes für<br>Kommissionen und Honorare                                |
|                                            | Zahl der eingereichten Vernehm-<br>lassungen                                            |
|                                            | Zahl und Dauer der Sitzungen von<br>verwaltungsexternen Vollzugskommis-<br>sionen       |

### 3.1.2. "Keiner zu klein, dabei zu sein": Die umfassende Repräsentation der Interessen

---

Das politische Strukturmuster der Konkordanz garantiert allen organisations- und konfliktfähigen Interessen der Gesellschaft einen angemessenen Einfluss auf die Entscheidungen des politischen Systems. Dieses Merkmal der Konkordanzdemokratie führt zu einer grossen Vielfalt und Diversität der Interessenorganisationen, die sich an den Konsultationsmöglichkeiten des pluralistisch-bürokratischen Systems beteiligen. Prinzipiell sind alle Interessen, die über eine problemspezifische Organisations- und Konfliktfähigkeit verfügen, in jenen Konsultationsorganen vertreten, die sich mit den entsprechenden Problemen befassen. Die konkordanzdemokratische Organisation der Konsultationen bedeutet m.a.W., dass jede Interessenorganisation, vertrete sie auch noch so spezielle Anliegen, zumindest in einem der unzähligen Konsultationsorgane vertreten ist. Diese Überlegungen führen dazu, als Indikator für die umfassende Repräsentation den Anteil der Interessenorganisationen, die in die Konsultationen einbezogen werden, vorzuschlagen.

Dieser Indikator gibt Auskunft darüber, wie stark das erste Konkordanzprinzip in einem politischen System verwirklicht ist. Aufgrund des theoretischen Konkordanzmodells ist zu erwarten, dass dieser Anteil sehr nahe bei 100% liegt. Abweichungen von diesem maximalen Wert des Indikators können als Anzeichen interpretiert werden, in welchem Ausmass neben dem Konkordanzprinzip auch andere Überlegungen bei der Beteiligung der Interessenorganisationen an den pluralistisch-bürokratischen Konsultationen eine Rolle spielen.

Als Ergänzung zu diesem direkten Indikator für die umfassende Repräsentation der organisations- und konfliktfähigen Interessen werden im folgenden zwei indirekte Indikatoren für dieses Konkordanzmerkmal vorgeschlagen. Beide basieren auf der Beobachtung, dass das Ausmass an Konkordanz mit der Heterogenität der Interessen zunimmt bzw. mit der Homogenität der Interessen

abnimmt. Konkret bedeutet dies, dass in einer Konkordanzdemokratie die gesellschaftlichen Interessen eine grosse Zahl von selbstständigen Organisationen ausgebildet haben, während politische Systeme, in denen die Konkordanz eine untergeordnete Rolle spielt, durch die Existenz einiger weniger Grossorganisationen gekennzeichnet sind. Der Zusammenschluss der Interessen zu Grossorganisationen ist in der Konkordanzdemokratie nicht so dringend, weil auch kleine Interessenorganisationen die Chance besitzen, in die pluralistisch-bürokratischen Konsultationsorgane einbezogen zu werden.

Für diese Heterogenität der Interessen existiert bezüglich des Parteiensystems ein etablierter Indikator, der Index der Parteienfraktionalisierung von Rae (66):

$$F_p = 1 - \sum \left( \frac{n_i}{N} \right) \left( \frac{n_i - 1}{N - 1} \right)$$

wobei,  $n_i$  = Zahl der Sitze, über die Partei i verfügt

$N$  = Total der Parlamentssitze

Er bezeichnet die Wahrscheinlichkeit, dass zwei zufällig ausgewählte Parlamentarier verschiedenen Parteien angehören. Obwohl die politischen Parteien im pluralistisch-bürokratischen System nur indirekt beteiligt sind, kann die Parteienfraktionalisierung als Indikator für die umfassende Repräsentation dienen.

Auf der einen Seite sind die politischen Parteien einer Konkordanzdemokratie einem beträchtlichen Einfluss durch die Interessenorganisationen ausgesetzt. Die Einflussnahme auf die Entscheidungen der politischen Parteien erfolgt entweder direkt über die Rollenkumulation von Interessenvertretern und Parteimitgliedern oder indirekt über die Bereitstellung von (finanziellen) Ressourcen. Zum anderen reflektieren die politischen Parteien direkt gesellschaftliche Interessen ideologischer, religiöser, regionaler Natur.

Als Pendant zum Fraktionalisierungsindex der Parteien besteht die Möglichkeit, die Heterogenität der Interessen durch das assoziationale Monopol im System der Interessenorganisationen zu erfassen. Dieser Indikator wurde von Schmitter im Rahmen seiner Korporatismusstudien vorgeschlagen. Er zeigt an, wieviele Spitzenverbände im Bereich der Arbeiter- und Angestelltenorganisationen existieren. (67)

Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit werden jedoch nicht nur die Interessenorganisationen der Arbeiter und Angestellten sondern auch Unternehmerverbände, Gewerbeverbände, Bauernorganisationen, etc. berücksichtigt. Hinter diesem Indikator steht der Gedanke, dass sich heterogene Interessen, auch wenn sie auf den ersten Blick viele Gemeinsamkeiten aufweisen, nicht (mehr) zu einem einzigen Spitzenverband zusammenschliessen lassen, weil die Unterschiede in den Interessen überwiegen. Die Zahl der Spitzenverbände ist folglich ein Anzeichen für die Diversität der Interessenorganisationen.

Bisher wurde oft von Interessenorganisationen gesprochen und dabei offen gelassen, welche Interessenorganisationen jeweils gemeint sind. Vor allem beim ersten und vierten Indikator zur umfassenden Repräsentation stellen sich diesbezüglich einige Fragen. So gilt es zunächst das Universum der Interessenorganisationen abzugrenzen, die in der vorliegenden Arbeit berücksichtigt werden. Es bestehen z.B. beträchtliche Unterschiede zwischen den Interessenorganisationen der Wirtschaft und einem Foto- oder Filmklub, v.a. bezüglich ihres Verhaltens gegenüber dem politischen System. Während die Wirtschaftsverbände (neben gewissen anderen Aufgaben) primär eine politische Zielsetzung haben, überwiegen bei Organisationen wie Fotoklubs nicht-politische Aktivitäten. Letztere Organisationen treten nur in Ausnahmefällen mit ihren Anliegen in die politische Öffentlichkeit. Ihre politische Bedeutung ist derart gering, dass sie für die Zwecke der vorliegenden Arbeit von der Betrachtung auszuschliessen sind.

Berücksichtigt werden zudem nur Interessenorganisationen, die entweder über eine landesweite Organisation verfügen, oder zumindest die Interessen einer für das Gesamtsystem relevanten Region (z.B. sprachliche Minoritäten) organisieren. Lokale und sonstige regionale Interessenorganisationen werden vernachlässigt, da ihre Anliegen, die das Gesamtsystem betreffen, von den landesweiten Organisationen wahrgenommen werden, in denen sie mit wenigen Ausnahmen Mitglieder sind.

Eine einheitliche Typologie von Verbänden, die allgemein akzeptiert wird, konnte bis anhin noch nicht entwickelt werden. Dazu sind die politischen und wissenschaftlichen Interessen und Absichten der Forschung zu unterschiedlich. Die folgende Typologie ist deshalb vorläufig und bedarf für unterschiedliche Verwendungszwecke der Indikatoren sicherlich der Veränderung (68):

|                                     |                                      |
|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Unternehmerverbände:                | Industrieverbände                    |
|                                     | Gewerbeverbände                      |
|                                     | Verbände des Dienstleistungssektors: |
|                                     | - Banken                             |
|                                     | - Tourismus                          |
| Arbeiter- und Angestelltenverbände: | - Handel und Verkauf                 |
|                                     | Landwirtschaftsverbände              |
|                                     | Gewerkschaften                       |
|                                     | Angestelltenverbände                 |
|                                     |                                      |

Konsumentenorganisationen (inkl. Mieterverbände)

wissenschaftliche und kulturelle Verbände

Verbände mit bereichsspezifischen Interessen: - Verkehr  
- Umwelt

Die umfassende Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen in den Konsultationsorganen des pluralistisch-bürokratischen Systems ist im schweizerischen politischen System fest veran-

kert. Für die Präzisierung der allgemein definierten Indikatoren zur umfassenden Repräsentation bieten sich erneut jene drei Formen der Konsultation im pluralistisch-bürokratischen System der Schweiz an, die schon im letzten Teilkapitel verwendet wurden.

Als Grundlage für die Berechnung des Indikators "Anteil der konsultierten Interessenorganisationen", der für die Schweiz durch die Formulierung "Anteil der Interessenorganisationen, die in Expertenkommissionen über einen Sitz verfügen, ersetzt wird, dient die regelmässige Erhebung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) über das Verbandswesen in der Schweiz. Allerdings ist diese Liste nicht unbedingt vollständig, weil nur jene Wirtschafts- und Berufsverbände aufgenommen werden, die dies auch ausdrücklich wünschen. Eine Ergänzung dieser Liste kann jedoch aufgrund verschiedener Arbeiten über Interessenorganisationen in der Schweiz vorgenommen werden. (69)

Bei der Berechnung von zwei dieser drei Indices (nämlich bei den Kommissionen) dürften sich einige praktische Probleme ergeben, weil die Zuordnung einer bestimmten Person zu einer bestimmten Interessenorganisation jeweils für den Einzelfall abgeklärt werden muss. Aufgrund von Doppelmitgliedschaften in verschiedenen Organisationen, und der Berufung von Repräsentanten (ad personam oder ad organisationem?), dürften sich oft Zuordnungsprobleme ergeben. (71)

Die einzige handhabbare Methode in dieser Frage dürfte darin bestehen, die jeweiligen Personen als Repräsentanten jener Interessenorganisationen zu betrachten, welche die offiziellen Dokumente anführen. Dabei geht allerdings die Information verloren, dass gewisse Personen in einem Konsultationsorgan aufgrund ihrer Rollenakkumulation gleichzeitig mehrere Interessenorganisationen repräsentieren können. Wenn hier das beschriebene Vorgehen einem elaborierten Versuch der Gewichtung einzelner Repräsentationsrollen vorgezogen wird, so erklärt sich dies aus der Überlegung, dass eine komplizierte Gewichtung der Re-

präsentationsrollen nur auf einer noch nicht entwickelten Theorie beruhen könnte. Diese Aussagen treffen auch auf die beiden anderen Konsultationsformen des politischen Systems der Schweiz zu. Die entsprechend präzisierten Indikatoren lauten:

- Anteil der Interessenorganisationen, die zu Vernehmlassungen eingeladen werden und
- Anteil der Interessenorganisationen, die in verwaltungsexternen Vollzugskommissionen über einen Sitz verfügen.

Für diese Indikatoren sind in der vorgeschlagenen Form keine Daten verfügbar. Einen unvollständigen Eindruck über die Zusammensetzung der Kommissionen können dagegen Angaben vermitteln, die Germann und Gierisch entnommen werden. Für die ausserparlamentarischen Kommissionen hat Germann die folgende Verteilung der Kommissionssitze auf verschiedene Kategorien von Kommissionsmitgliedern eruiert.

Tab. 8: Zusammensetzung der Kommissionen (Sitzanteil)

| Vertreter des                | Sitzanteil |      |
|------------------------------|------------|------|
| Technokratischen Komplexes   | 76,6       |      |
| Bund                         |            | 27,8 |
| Kantone Gemeinden            |            | 24,1 |
| Universität                  |            | 12,3 |
| Einzelfirmen                 |            | 12,4 |
| Referendumsfähige            | 16,9       |      |
| Freiberufe                   |            | 2,3  |
| Unternehmer                  |            | 7,0  |
| Bauern                       |            | 2,7  |
| Gewerkschaft                 |            | 3,6  |
| Krankenkasse                 |            | 0,8  |
| Immobilien                   |            | 0,6  |
| Uebrige                      | 6,5        |      |
| Gemeinnützige Organisationen |            | 4,1  |
| Konsumenten, TCS, ACS        |            | 1,6  |
| Massenmedien                 |            | 0,7  |

Auffallend ist die überwiegende Präsenz von Personen, die dem "technokratischen Komplex" (Germann) angehören. Das würde darauf hindeuten, dass die ausserparlamentarischen Kommissionen nicht so sehr die Domäne der Interessenorganisationen sind, wie bisher angenommen wurde. Allerdings muss man bedenken, dass rund die Hälfte dieses "technokratischen Komplexes" aus Vertretern des Staates bestehen, die nach unserem Verständnis zum pluralistisch-bürokratischen System zu zählen sind. Auch die zum "technokratischen Komplex" gezählten Vertreter von Einzel-firmen verfälschen das Bild. Sie sind zu den Interessenvertretern zu zählen. Ihr "Sachwissen", aufgrund dessen sie bei Ger-mann hier erscheinen, unterscheidet sie nicht von den übrigen Interessenvertretern. Somit verbleiben lediglich jene 12,3% der Sitze, die von "echten" Experten eingenommen werden (Universitäten). Berechnet man die Sitzanteile aus der Tab. 8 entsprechend den hier angeführten Einwänden etwas anders, so ergibt sich ein Bild, das mit den Vermutungen der Konkordanztheorie vereinbar ist:

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| - Vertreter des Staates | 51,9% |
| - "Experten"            | 12,3% |
| - Interessenvertreter   | 35,8% |

Greift man aus der Gruppe der Interessenvertreter jene Kategorien heraus, denen in der Literatur über die Schweiz bisher der grösste Einfluss zugemessen wurde, so ergibt sich das folgende Bild:

Tab. 9: Sitzanteile ausgewählter Verbandsgruppen

|                | 1970 - 1973<br>(N = 1672) | 1974 - 1977<br>(N = 1132) |
|----------------|---------------------------|---------------------------|
| Unternehmer    | 6,9                       | 7,0                       |
| Gewerkschaften | 2,9                       | 4,5                       |
| Bauern         | 2,3                       | 3,4                       |
| Total          | 12,1                      | 14,9                      |

Quelle: Germann 1981, S. 90

Während sich der Anteil der Unternehmervertreter in den ausserparlamentarischen Kommissionen nicht geändert hat, stellt man bei den Vertretern der Gewerkschaften und der Bauern eine deutliche Zunahme fest. Dies hat dazu geführt, dass die Sitzverteilung zwischen den drei erwähnten Gruppen im Verlauf der siebenziger Jahre etwas ausgeglichener gestaltet wurde. Allerdings gilt es auch hier zu bedenken, dass in der Kategorie der Unternehmer die Vertreter der freien Berufe (Anwälte, Aerzte, Architekten, etc.) und der Einzelfirmen nicht eingerechnet sind. Bei der vorgenommenen Grobunterscheidung der wirtschaftlichen Interessenvertreter in Unternehmer, Gewerkschaften und Bauern müssten diese weiteren Kategorien wohl zu den Unternehmern gerechnet werden. Leider sind die entsprechenden Daten bei Germann nicht vorhanden, sodass die absolute Sitzverteilung zwischen den drei Kategorien nicht endgültig beurteilt werden kann.

Die Verteilung der Sitze ausserparlamentarischer Kommissionen auf die verschiedenen Kategorien von Interessenvertretern und auf Vertreter des Staates bietet allerdings einen unvollständigen Ueberblick über die Breite der Konsultationsmöglichkeiten im pluralistisch-bürokratischen System der Schweiz. Wie gross der Kreis der beteiligten Interessenvertreter sein kann, deutet Tab. 10 an.

Tab. 10: Kommissionssitze und Einladungen zu Vernehmlassungen

- K Teilnahme in Kommissionen (Zahl der wichtigen ständigen Kommissionen, in denen die Interessengruppe vertreten ist. 1967 - 1972)
- V Teilnahme an Vernehmlassungsverfahren (Zahl der Einladungen zum Vernehmlassungsverfahren. 1969 - 1972)

---

|                                                                        | K  | V  |
|------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Schweizerischer Gewerkschaftsbund                                      | 26 | 22 |
| Schweizerischer Gewerbeverband                                         | 22 | 20 |
| Schweizerischer Bauernverband                                          | 23 | 19 |
| Schweizerischer Handels- und Industrieverein                           | 21 | 21 |
| Christlichnationaler Gewerkschaftsbund                                 | 12 | 20 |
| Bund schweizerischer Frauenorganisationen                              | 17 | 10 |
| Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen              | 13 | 18 |
| Migros Genossenschaftsbund                                             | 11 | 8  |
| Schweizerischer Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter        | 5  | 21 |
| Landesverband Freier Schweizerischer Arbeitnehmer                      | 6  | 17 |
| Coop Schweiz                                                           | 10 | 5  |
| Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände                       | 6  | 15 |
| Föderativverband des Personals Oeffentlicher Verwaltungen und Betriebe | 3  | 9  |
| Schweizerischer Bankiervereinigung                                     | 9  | 8  |
| Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller                          | 5  | 4  |
| Schweizerischer Baumeisterverband                                      | 5  |    |
| Schweizerischer Städteverband                                          |    | 7  |
| Schweizerischer Verband des Personals Oeffentlicher Dienste            | 5  | 5  |
| Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels               | 6  | 5  |
| Schweizerischer Katholischer Frauenbund                                | 6  | 5  |
| Fédération Romande des Syndicats Patronaux                             | 4  | 8  |
| Schweizerischer Strassenverkehrsverband                                | 5  | 5  |
| Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiterverband                       | 5  | 1  |
| Fédération Horlogère                                                   | 6  | 1  |
| Touring Club der Schweiz                                               | 4  | 5  |
| Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten                        | 4  | 4  |
| Verbindung der Schweizer Aerzte                                        | 6  |    |
| Schweizerischer Kaufmännischer Verein                                  | 5  | 1  |
| Schweizerischer Hotelierverein                                         | 2  | 7  |
| Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Bergbevölkerung                 |    | 5  |
| Automobil-Club der Schweiz                                             | 3  | 5  |
| Verband Ostschweizerischer Landwirtschaftlicher Genossenschaften       | 5  |    |
| Union Helvetia                                                         | 5  |    |

---

Das auffälligste ist der deutliche Unterschied im Zugang zu den Konsultationsmöglichkeiten zwischen einigen wenigen Verbänden und den übrigen Interessenorganisationen. In Bezug auf die Kommissionen dominieren die vier Spitzenverbände SGB, SGV, SBV und SHIV. Bei den Einladungen zu Vernehmlassungen ist der Kreis der sehr oft angeschriebenen Organisationen etwas grösser. Zusätzlich zu den angeführten Verbänden kommen hier noch der CNG, der ZVA, der SVEA und VSA hinzu. Die übrigen Organisationen (mit Ausnahme des Bundes schweizerischer Frauenorganisationen) werden lediglich zu speziellen Problemen in die Konsultation einbezogen. Dieses Bild bestätigt die verbreitete Hypothese in der Literatur (siehe auch Kap. 3.1.3)

Die Fraktionalisierung des schweizerischen Parteiensystems ist ausserordentlich gross. So verteilen sich z.B. in der Legislaturperiode 1979 - 1983 die 200 Sitze im Nationalrat auf 15 Parteien und die 46 Sitze des Ständerates auf 5 Parteien.

Ein Vergleich mit einigen anderen europäischen Ländern zeigt den hohen Wert, den die Schweiz im internationalen Vergleich auf dem Indikator "Parteienfraktionalisierung" einnimmt.

Tab. 11: Index der Parteienfraktionalisierung

| Land            | Index |
|-----------------|-------|
| Schweiz         | .807  |
| Italien         | .734  |
| Belgien         | .725  |
| Norwegen        | .720  |
| Luxemburg       | .697  |
| Schweden        | .693  |
| Frankreich      | .668  |
| Bundesrepublik  | .582  |
| Grossbritannien | .512  |

Quelle: Sartori 1976, S. 210ff.

Für die Entwicklung der äusserst heterogenen Parteienlandschaft der Schweiz, lassen sich eine Reihe von historischen Gründen anführen, die hier nicht speziell erwähnt werden müssen (70). Hinzu kommt, dass die landesweite Organisation der einzelnen Parteien äusserst spät eingesetzt hat und die kantonalen Parteiorganisationen ein hohes Mass an Eigenständigkeit besitzen. So ergeben sich bei einzelnen Problemen sehr oft wesentliche Unterschiede zwischen der Bundespartei und einzelnen kantonalen Parteiorganisationen.

Aufgrund der starken plebiszitären Komponente des schweizerischen politischen Systems bietet sich die Möglichkeit, diesen Aspekt der Heterogenität innerhalb der politischen Parteien mit einem spezifisch schweizerischen Indikator zu erfassen. Da die Kantonalparteien in den Volksabstimmungen frei sind, von der Bundespartei abweichende Parolen auszugeben, kann die Heterogenität durch das Ausmass der Abweichung der Parolen bei eidgenössischen Volksabstimmungen innerhalb derselben Partei erfasst werden.

Der Indikator "assoziationales Monopol" muss für die Schweiz nicht präzisiert werden, da er in allen Ländern gleich erhoben werden kann. Für die schweizerische Konkordanzdemokratie ist es ausserordentlich bezeichnend, dass keine ausgeprägte Monopolisierung der pluralistisch-bürokratischen Interaktion durch einen einzelnen Spitzenverband festzustellen ist. Die Ausnahme bildet hier einzig der Schweizerische Bauernverband (SBV), der faktisch ausschliesslich die Interessen aller Zweige der Landwirtschaft repräsentiert. An dieser Tatsache ändert sich wenig, auch wenn sich in letzter Zeit die Union des Producteurs Suisses (UPS) vom SBV in einigen zentralen Problemen deutlich distanziert hat.

Der Bereich der Unternehmer ist dagegen durch die Existenz verschiedener Spitzenverbände gekennzeichnet, was sich aus den unterschiedlichen Interessen von Industrie, Gewerbe, Banken, Handel, Tourismus, etc. ohne weiteres verstehen lässt. Auch die Interessen der Lohnabhängigen werden von verschiedenen Organisationen wahrgenommen. Neben dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) existiert auch noch der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund (CNG), der SVEA, der LFSA, sowie die verschiedenen Angestelltenorganisationen. Ähnlich ist die Situation auch bei den übrigen Verbandstypen. (72)

Tab. 12: Indikatoren zur umfassenden Repräsentation

| Allgemeine Definition<br>des Indikators                                          | Präzisierung für die Schweiz                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anteil der Interessenorganisationen, die in die Konsultationen einbezogen werden | <p>Anteil der Interessenorganisationen, die in Expertenkommissionen über einen Sitz verfügen</p> <p>Anteil der Interessenorganisationen, die zu Vernehmlassungen eingeladen werden</p> <p>Anteil der Interessenorganisationen, die in verwaltungsexternen Vollzugskommissionen über einen Sitz verfügen</p> |
| Parteienfraktionalisierung                                                       | Index der Parteienfraktionalisierung im National- und Ständerat<br>Ausmass der Abweichung von Parolen zu eidgenössischen Abstimmungen innerhalb der Parteien                                                                                                                                                |
| Assoziationales Monopol                                                          | Zahl der Spitzenverbände                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

### 3.1.3. Der Kern des Elitenkartells: bereichsübergreifende Koordination

Die pluralistisch-bürokratische Bearbeitung von Problemen erfolgt in den meisten Ländern segmentiert nach Politikbereichen. Es bilden sich die typischen Bürokratie-Klientel-Interaktionssysteme heraus, in denen die problemspezifischen organisatorischen Einheiten der Bürokratie und die entsprechenden Interessenorganisationen politische Probleme aufgreifen, Alternativen erwägen und (faktisch) Entscheidungen fällen. Die Koordination der verschiedenen Politikbereiche kann von der Regierung bzw.

der Verwaltungsspitze kaum mehr geleistet werden. Das Resultat segmentierter pluralistisch-bürokratischer Systeme sind letztlich widersprüchliche Entscheidungen des politischen Systems, da Interpendenzen zwischen den Problemen nicht in den Problemlösungsprozess einbezogen werden. (73)

Prinzipiell sind die pluralistisch-bürokratischen Interaktionen auch in der Konkordanzdemokratie segmentiert. Allerdings besteht ein erheblicher Unterschied in bezug auf die Koordination dieser Interaktionen. Die bereichsübergreifende Koordination wird durch die wichtigsten Interessenorganisationen zusammen mit der Regierung bzw. Verwaltungsspitze geleistet, indem die Repräsentanten der mächtigsten Interessenorganisationen in allen Konsultationsorganen vertreten sind. Diese Kern des Elitenkartells einer Konkordanzdemokratie beschränkt seine politischen Aktivitäten nicht auf bestimmte Problem- oder Politikbereiche.

Diese Tatsache wird zum Anlass genommen, den Anteil der Konsultationen, an denen alle "peak associations" teilnehmen, als Indikator für die bereichsübergreifende Koordination des pluralistisch-bürokratischen Systems vorzuschlagen. Während bei politischen Systemen, in denen das Prinzip der Konkordanz nur schwach verwirklicht ist, von pluralistisch-bürokratischen Systemen gesprochen werden sollte, können die Interaktionen zwischen Bürokratie und Interessenorganisationen in der Konkordanzdemokratie als pluralistisch-bürokratisches System verstanden werden.

Die Präzisierung dieses Indikators für die Schweiz folgt dem bekannten Muster. Aufgrund der drei verschiedenen Konsultationsmöglichkeiten ergeben sich für die Schweiz drei Indikatoren:

- der Anteil der Expertenkommissionen, in denen alle Spitzenverbände über einen Sitz verfügen
- der Anteil der Vernehmlassungsverfahren, an denen alle Spitzenverbände teilnehmen

- der Anteil der verwaltungsexternen Vollzugskommissionen, in denen alle Spitzenverbände über einen Sitz verfügen.

Um diese drei Indikatoren messen zu können, muss zunächst abgeklärt werden, welche Interessenorganisationen als Spitzenverbände zu betrachten sind. Im theoretischen Teil zur Konkordanz wurde ausgeführt, dass sich die Mitglieder der Kerns im Elitenkartells von den anderen Repräsentanten von Interessenorganisationen durch die generelle Organisations- und Konfliktfähigkeit ihrer Interessen unterscheiden lassen. In der Literatur über Interessengruppen wird eine Reihe von Faktoren des Einflusses angeführt, die als Grundlage für eine differenzierte Beurteilung dienen können, wobei meistens die Grösse und die (finanziellen) Ressourcen einer Organisation als die bedeutendsten Faktoren genannt werden.

In der Schweiz werden all diese Faktoren zu einem einzigen Kriterium zusammengefasst, aufgrund dessen die Bedeutung einer Interessenorganisation eingeschätzt wird. Es handelt sich um die Fähigkeit einer Organisation, das Referendum zu ergreifen. Je grösser die (perzipierte) Wahrscheinlichkeit ist, dass eine bestimmte Interessenorganisation eine Entscheidung des politischen Systems durch ein Referendum zumindest verzögern kann, desto eher wird die betreffende Interessenorganisation in die pluralistisch-bürokratische Interaktion einbezogen. Dabei wird das Urteil v.a. auf die Erfahrungen abgestützt. Eine Interessenorganisation muss m.a.W. durch Referendumskämpfe "beweisen", dass sie in der Lage ist, ihre Mitglieder zu Widerstand gegen Entscheidungen des politischen Systems zu mobilisieren. So hat sich im Verlaufe der Etablierung der schweizerischen Konkordanzdemokratie eine Reihe von Interessenorganisationen ihren Entscheidungsanteil gesichert. (75)

Im Unterschied zu problemspezifischen Interessenorganisationen, wie z.B. den Standesorganisationen der Aerzte, dem Konkordat der Krankenkassen, den Automobilorganisationen TCS und ACS, etc., existiert in der Schweiz eine übersehbare Gruppe von

Interessenorganisationen, die über eine generelle Referendumsfähigkeit verfügen. Ueblicherweise werden der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen (ZSA), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV), der Schweizerische Bauernverband (SBV) sowie der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) zu den Spitzenverbänden gezählt; mit deutlichem Abstand folgen in einzelnen Aufzählungen auch noch der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund (CNG) und die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände (VSA). "Es sind dies Organisationen, die sich auf grosse Wirtschaftsgruppen erstrecken und eine bedeutende Zahl von Berufsangehörigen aus der ganzen Schweiz oder einem grossen Teil derselben umfassen, also für einen ganzen Wirtschaftszweig repräsentativ sind." (76)

Als operationale Definition der Spitzenverbände im pluralistisch-bürokratischen System der Schweiz werden die folgenden Interessenorganisationen vorgeschlagen:

- Vorort und/oder ZSA
- SGV
- SBV
- SGB

Die Zusammenlegung des Vororts und des ZSA ergibt sich aus dem Umstand, dass zwischen den beiden Interessenorganisationen eine weitgehende Arbeitsteilung besteht.

Bei der Definition der Indikatoren zu bereichübergreifenden Koordination wurde die Bedingung formuliert, dass die Spitzenverbände in einer Konkordanzdemokratie in allen Konsultationen vertreten sein müssen. Diese Forderung ist allerdings nur als Postulat der Konkordanztheorie zu verstehen. In der Praxis der schweizerischen Konkordanz können die erwähnten vier bzw. fünf Spitzenverbände natürlich nicht an allen Konsultationen beteiligt sein. Wie allerdings die Daten von Gierisch zeigen (Tab. 10), werden die Spitzenverbände bei den Konsultationen deutlich gegenüber den anderen Interessenorganisationen bevorzugt. So

gibt es eine Reihe von Konsultationsgremien, die eindeutig einen untergeordneten Charakter aufweisen, wie z.B. die "Kommission für die Hilfe an kriegsgeschädigte Auslandschweizer", die "eidgenössische Kunstkommission", die "eidgenössische Kommission zur Bekämpfung der Rheumaerkrankungen", etc. Derartige Kommissionen werden von den Mitgliedern des Kerns des Elitenkartells höchstens indirekt über informelle Kontakte zu den Kommissionsmitgliedern koordiniert.

Die Form der informellen Koordination wird auch bei Konsultationsorganen angewendet, die politisch einen bedeutenderen Stellenwert besitzen als die zuvor erwähnten, die aber ebenfalls ein grosses Spezialwissen erfordern. In diesen Fällen geben sich die Spitzenverbände damit zufrieden, dass ihre Interessen durch Repräsentanten von bereichsspezifischen Interessenorganisationen vertreten werden. So können sich z.B. Vorort/ZSA, SGV und SGB darauf verlassen, dass ihre Interessen in der "Beratenden Kommission für den Nationalstrassenbau" indirekt wahrgenommen werden. Anstelle eines offiziellen Vertreters dieser Spitzenverbände verfügen in dieser Kommission die Zentralschweizerische Handelskammer, die schweizerische Bankiervereinigung, der Schweizerische Baumeisterverband und die Gewerkschaft Bau und Holz über einen Sitz.

Eine direkte Teilnahme der Spitzenverbände an den Konsultationen ist nur in Kommissionen festzustellen, die politisch ausserordentlich bedeutsam sind, wie z.B. in der "Eidgenössischen Kommission für die Alters- und Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung", in der Eidgenössischen Kommission für das Ausländerproblem", in der "Ständigen Strassenverkehrskommission", in der "Kartellkommission", in der "Kommission für Konsumentenfragen", in der "Konsultativen Kommission für die Handelspolitik", in der "Aufsichtskommission der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung", in der "Sozialstatistischen Kommission", in der "Beratenden Kommission für die regionale Wirtschaftsförderung", etc.

Tab. 13: Indikatoren zur bereichsübergreifenden Koordination

| Allgemeine Definition<br>des Indikators                                  | Präzisierung für die Schweiz                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anteil der Konsultationen<br>an denen alle Spitzenver-<br>beteiligt sind | Anteil der Expertenkommissionen,<br>in denen alle Spitzenverbände über<br>einen Sitz verfügen                        |
|                                                                          | Anteil der Vernehmlassungsver-<br>fahren, an denen alle Spitzen-<br>verbände teilnehmen                              |
|                                                                          | Anteil der verwaltungsexternen<br>Vollzugskommissionen, in denen<br>alle Spitzenverbände über einen<br>Sitz verfügen |

#### 3.1.4. "Gipfeldiplomatie" der Konkordanz: Intransparenz der Eliteninteraktion

Bereits seit den Anfängen der "consociational theory" wurde behauptet, dass Konkordanz nur dann funktionieren könne, wenn die Interaktion zwischen den Eliten der verschiedenen Subkulturen streng geheim bleiben. Insbesondere die Bekanntgabe von Zwischenergebnissen der Verhandlungen wirken sich negativ aus und gefährden einen möglichen Kompromiss.

Die intransparente Konsensbildung im Rahmen des pluralistisch-bürokratischen Entscheidungssystems erleichtert die Anwendung von Konsensbildungsstrategien, die von Scharpf entwickelt wurden. Diese Strategien können darauf ausgerichtet sein, entweder

- "die reale Lage des Adressaten und damit die objektive Kosten/Nutzen-Relation der einzelnen Entscheidungsalternativen für ihn durch das Angebot positiver oder die Androhung negativer Sanktionen zu verändern; oder

- die Präferenzen des Adressaten und damit seine subjektive Bewertung der Kosten/Nutzen-Relation der einzelnen Entscheidungsalternativen zu verändern; oder schliesslich
- die Perception der Realität durch den Adressaten und damit seine subjektive Einschätzung der Kosten /Nutzen-Relation der einzelnen Alternativen zu verändern." (77)

Die Veränderung der realen Lage, der Präferenzen oder der Perception eines Mitglieds des Elitenkartells dürfte wesentlich einfacher sein, wenn dieses durch die fehlende Öffentlichkeit der pluralistisch-bürokratischen Verhandlungen kurzfristig gegenüber den Individuen, die es prinzipiell repräsentiert, autonom gesetzt wird. Eine Verständigung über eine Entscheidungsalternative kann vor der eigenen Basis in einem späteren Zeitpunkt immer mit dem Verweis darauf legitimiert werden, dass es nicht gelungen sei, den eigenen Interessenstandpunkt voll und ganz durchzusetzen.

Da es aber kaum möglich sein dürfte, einen direkten Indikator für ein theoretisches Konstrukt wie die Intransparenz zu finden, wird im folgenden versucht, den intransparenten Charakter der Eliteninteraktion indirekt zu bestimmen. Dazu wird an die Aussage angeknüpft, wonach die Repräsentanten der Interessenorganisationen in ihrem Verhalten gegenüber der Basis relativ frei sind.

Eine wesentliche Begleiterscheinung dieses Tatbestandes ist die weitgehende Oligarchisierung der einzelnen Interessenorganisationen. Die leitenden Ausschüsse bzw. die Vorstände einer Organisation können ihr politisches Handeln ohne grosse Kontrolle durch die Mitglieder ausüben; sie sind relativ unabhängig. Folglich ist die Oligarchisierung der Interessenorganisationen in einer Konkordanzdemokratie eher noch höher als in anderen politischen Systemen.

Um diesen Indikator zu messen, wird auf Ergebnisse jenes Teils der Parteien-/Verbändeforschung zurückgegriffen, der sich mit

der Untersuchung der innerparteilichen Demokratie beschäftigt hat (78). Trotz vieler Fallstudien finden sich aber kaum allgemein verwendbare Masse, die den Grad innerorganisatorischer Demokratie messen. Einzig eine Arbeit von Gierisch bietet eine Reihe von Massen an, die relativ einfach zu erheben sind. Er schlägt vor, diesen Aspekt mit Hilfe von drei Dimensionen zu messen (79):

- "associational-task-democracy"
- "decision-making democracy"
- "information flow between organizational peak and base"

Die Demokratie bei der Aufgabenerfüllung ist definiert als das Ausmass, in dem die Aufgaben einer Organisation dezentral erfüllt werden. Für die Messung dieser ersten Dimension verwendet Gierisch zwei Möglichkeiten:

- den Anteil der Vollzeitmitarbeiter der Dachorganisation an allen Vollzeitmitarbeitern der gesamten Organisation.
- die Verteilung einer Reihe von Aufgaben auf die Dachorganisation bzw. die Mitgliederorganisationen oder regionale/lokale Sektionen.

Berücksichtigt werden dabei die folgenden Aufgaben:

- Orientierung der Mitglieder über relevante ökonomische und politische Entwicklungen
- Individuelle Beratung von Mitgliedern z.B. über technische, juristische und fiskalische Probleme
- Dienstleistungen im Bereich der Sozialen Wohlfahrt (z.B. Versicherungen)
- Regulierung der Beziehungen zu Käufern bzw. Verkäufern
- Öffentlichkeitsarbeit und gemeinsame Werbung
- Dienstleistungen im Bereich der Freizeit
- Repräsentation von Interessen gegenüber politischen Akteuren
- Verhandlungen mit Lohnabhängigen/Unternehmern
- Mitgliederrekrutierung

- Dienstleistungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung
- Beschaffung und Analyse von Informationen über die ökonomische Situation der Mitgliederschaft.

Diese elf Aufgaben einer Interessenorganisation stimmen im wesentlichen mit der Liste von zentralen Aufgaben überein, die Wiesendahl für die Bestimmung der innerparteilichen Demokratie als essentiell betrachtet. (80)

Als Ergänzung zum ersten dieser beiden Indikatoren wird vorgeschlagen, auch die Finanzen der Interessenorganisationen zu berücksichtigen. Es wird folglich der Anteil der finanziellen Mittel der Dachorganisation am Gesamtvolumen der Finanzen berechnet, über die Dachorganisation und Mitgliederorganisationen bzw. regionale/lokale Sektionen verfügen.

Die zweite Dimension der innerverbandlichen Demokratie, die Gierisch vorschlägt, ist die Demokratie bei den Entscheidungen. Gemessen wird dieser Indikator anhand a) der Aktivitäten des leitenden Ausschusses und b) der Aktivitäten des Vorstandes. Berechnet wird die Zahl der Sitzungen dieser beiden Gremien. Aufgrund eingehender Analysen kommt Gierisch zum Schluss, dass die beiden Masse nicht zusammengezählt werden dürfen. Bildet man nämlich einen solchen Index, so heben sich die Aktivitäten der leitenden Ausschüsse und der Vorstände gegenseitig auf. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass bei Interessenorganisationen, die über einen aktiven Vorstand verfügen, kaum Aktivitäten des leitenden Ausschusses festzustellen sind.

Gierisch hat eine Alternative zu diesen beiden Massen geprüft, indem er die Zahl der Sitzungen mit der Zahl der Mitglieder des Vorstandes/leitenden Ausschusses multiplizierte. Bei der empirischen Ueberprüfung zeigt sich aber, dass nur minimalste (in der Praxis vernachlässigbare) Unterschiede zwischen den beiden Varianten existieren, sodass auf eine getrennte Erhebung verzichtet werden kann.

Als dritte Dimension der innerverbandlichen Demokratie nennt Gierisch den Informationsfluss zwischen der Organisationsspitze und der Basis. Gemessen wird dieser Aspekt mit sechs verschiedenen Massen:

- a) der Zahl der Kongresse, Versammlungen, Konferenzen
- b) der Zahl der ständigen Kommissionen
- c) der Zahl der nicht-ständigen Kommissionen
- d) der Existenz systematischer, unregelmässiger oder keiner schriftlichen Vernehmlassung innerhalb der Organisation
- e) der Zahl der internen Informationsbulletins, die an alle Mitglieder verteilt werden
- f) der Zahl der Ausgaben der organisationseigenen Zeitung

Während bei Gierisch und anderen Autoren immer von innerorganisatorischer Demokratie die Rede ist, wird in der vorliegenden Arbeit der Begriff "Oligarchisierung der Interessenorganisationen" verwendet. Wenn schon die Parteien- und Verbändeforschung seit Ostrogorski und Michel immer wieder nachgewiesen hat, dass die intermediären Organisationen in demokratisch verfassten Staaten eine starke Tendenz zur Oligarchisierung zeigen, so hat es wenig Sinn, in diesem Zusammenhang von Demokratie zu sprechen. Anstatt mit dem Begriff "Demokratie" falsche Vorstellungen zu wecken, sollten die tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen Organisationsspitze und Basis beim Namen genannt werden. (81)

Die vorgeschlagenen Indikatoren zur Intransparenz der Eliteninteraktion bedürfen keiner Präzisierung für die Schweiz, da sie in allen hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften generell verwendet werden können.

Tab. 14: Indikatoren zur Intransparenz der Eliteninteraktion

| Allgemeine Definitionen<br>des Indikators        | Teilindikatoren                                                              |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Oligarchisierung der<br>Interessenorganisationen | Oligarchisierung der Aufgaben-<br>erfüllung                                  |
|                                                  | Oligarchisierung der Entscheidung                                            |
|                                                  | Ausmass des Informationsflusses<br>zwischen Organisationsspitze und<br>Basis |

### 3.2. Indikatoren zum Konkordanzprinzip II

Die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens bei den Entscheidungsprozessen des pluralistisch-bürokratischen Systems einer Konkordanzdemokratie lässt sich direkt kaum mit Indikatoren und Daten beschreiben. Die Interaktionen im pluralistisch-bürokratischen System sind, wie soeben aufgezeigt, in hohem Ausmass intransparent. Somit sind direkte Informationen über den Entscheidungsmodus im Elitenkartell lediglich "zufällig" zu erhalten.

Zwar kann in Fallstudien zu einzelnen Gesetzgebungsverfahren mit viel Akribie, und unter grossem Zeitaufwand, auf den jeweils angewandten Entscheidungsmodus zurückgeschlossen werden (82), oder es besteht in Einzelfällen die Möglichkeit, in Entscheidungsgremien Einsitz zu nehmen (83). Beide Methoden sind aber - abgesehen von den Schwierigkeiten bei der Generalisierung der Ergebnisse - ungeeignet, über einen grösseren Bereich von Entscheidungen hinweg systematisch Daten zu erheben. Aus diesen Gründen kann der Entscheidungsmodus der Konkordanzdemokratie nur indirekt beschrieben werden. Dazu dienen die folgenden drei Merkmale:

1. Die Dauer der Entscheidungsprozesse im pluralistisch-bürokratischen System.
2. Die Kompetitivität im repräsentativ-parlamentarischen System.
3. Die Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells gegenüber dem repräsentativ-parlamentarischen System.

### 3.2.1. "Gut Ding will Weile haben": die Dauer der Entscheidungsprozesse

---

Das auffälligste Merkmal konkordanzdemokratischer Entscheidungsprozesse, gleichzeitig einer der geläufigsten Einwände gegen die Konkordanz, ist die Dauer der Entscheidungsprozesse. Das Prinzip des einmütigen Konsenses verunmöglicht rasche Reaktionen des politischen Systems auf Entwicklungen im Problemfeld; Entscheidungen verbrauchen sehr viel Zeit. Das Ausmass, in dem kollektive Entscheidungen auf einmütigen Konsens abgestützt werden, lässt sich folglich indirekt über den Zeitaufwand für Entscheidungsprozesse bestimmen.

Die Erhebung des ersten Indikators scheint zunächst relativ einfach. Es wird die Zeitdauer erfasst, die zwischen der Definition eines Problems als politisches und seiner "Lösung" durch das politische System vergeht. In der Praxis ist es aber äusserst schwierig, den Zeitpunkt festzustellen, zu dem ein gesellschaftliches Problem dem politischen System zur Bearbeitung überwiesen wird. Der Beginn des Entscheidungsprozesses lässt sich zumeist nur durch aufwendiges Detailstudium nachträglich noch eruieren - wenn überhaupt!

Ähnliche Probleme stellen sich auch bei der Fixierung des Zeitpunktes, zu dem das politische Problem gelöst ist. Zwar können die zuständigen Instanzen ein Gesetz erlassen, das einen bestimmten Problembereich eingehend regelt. Doch wie steht es mit der Implementation dieses Gesetzes? Sind die notwendigen Verordnungen bzw. die verwaltungsinternen Weisungen als ein neuer Entscheidungsprozess zu betrachten, oder sind solche "Anschlussentscheidungen" Bestandteile des ursprünglichen Gesetzgebungsverfahrens?

Eine allgemein-verbindliche Antwort auf diese Fragen zeichnet sich in der wissenschaftlichen Diskussion noch nicht ab. Es gehört deshalb zur Aufgabe jeder Arbeit, die sich mit solchen Fragen beschäftigt, eine vorläufige Definition dessen zu geben, was unter einem Entscheidungsprozess verstanden wird. Für die Zwecke dieser Arbeit wird als Entscheidungsprozess definiert, ein Prozess im pluralistisch-bürokratischen System, der sich mit der Erarbeitung oder Anwendung eines allgemein-verbindlichen Erlasses beschäftigt. Als Beginn des Entscheidungsprozesses gilt der Zeitpunkt, zu dem das entsprechende Vorhaben erstmals bei einem Gremium des pluralistisch-bürokratischen Systems offiziell registriert wird; als abgeschlossen gilt ein Entscheidungsprozess zum Zeitpunkt, zu dem über den entsprechenden Erlass im pluralistisch-bürokratischen System abschliessend entschieden und der Erlass (allenfalls) an das repräsentativ-parlamentarische System überwiesen wird. Das Universum der Entscheidungsprozesse sind folglich die Geschäfte, welche die Verwaltung registriert hat.

Allerdings ist dieser Indikator sehr vorsichtig zu verwenden, weil zunächst einmal problemspezifische Faktoren den Zeitaufwand für einen bestimmten Entscheidungsprozess determinieren (Komplexität des Problems, Interessenheterogenität unter den Beteiligten, etc.). Erst in zweiter Linie wirkt sich die Problemverarbeitungsstruktur der Konkordanz auf die Dauer eines Entscheidungsprozesses aus. Bei der Verwendung dieses Indikators ist somit darauf zu achten, dass jeweils nur gleichartige Entscheidungsprozesse miteinander verglichen werden. Kontrolliert man auf diese Weise den Einfluss problemspezifischer Faktoren, lassen sich Fehlschlüsse und Fehlinterpretationen vermeiden.

Eine zweite Möglichkeit, die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens indirekt empirisch zu bestimmen, bietet die in der Konkordanzdemokratie oft verwendete Strategie der Problemvertagung. Wenn sich die beteiligten Interessenvertreter nicht einigen können, wird der Entscheidungsprozess

unterbrochen und erst wieder aufgenommen, wenn sich die Chancen für einen Kompromiss verbessert haben. Es wird somit vorgeschlagen, einen Indikator zu bilden, der den Anteil an Entscheidungsprozessen im pluralistisch-bürokratischen System erfasst, die vertagt werden.

Zur Präzisierung der beiden Indikatoren für die Schweiz ist es notwendig, eine knappe Uebersicht über das Vorgehen voranzustellen, nach dem in der Regel ein Entscheidungsprozess abgewickelt wird. Der Anstoss zur Ausarbeitung eines Erlasses kann von der Bürokratie, vom Parlament, den Kantonen und einer Gruppe von Stimmbürgern ausgehen. Aufgrund eines Anstosses erfolgen die ersten Vorarbeiten der zuständigen Verwaltungsstellen. Daran schliesst sich bei gewichtigen Problemen die Phase der Expertenkommission an, in der Wissenschaftler, Interessenvertreter und Beamte einen Entwurf erarbeiten. Dieser Entwurf dient als Grundlage für das Vernehmlassungsverfahren, in dem die Interessenorganisationen, die Kantone, und weniger bedeutend die Parteien und Privatpersonen zum Vorschlag Stellung nehmen. Diese Eingaben werden durch die zuständigen Verwaltungsstellen zu einem zweiten Entwurf verarbeitet, der dann vom Bundesrat verabschiedet und zusammen mit der sogenannten Botschaft an das Parlament weitergeleitet wird. (84)

Aufgrund dieser Kurzzusammenfassung der üblichen Phasen des Entscheidungsprozesses im pluralistisch-bürokratischen System der Schweiz können nun Beginn und Ende eines Entscheidungsprozesses operational definiert werden. Als Beginn des Entscheidungsprozesses gilt der Zeitpunkt, zu dem ein Anstoss zur Ausarbeitung eines Erlasses offiziell bei der zuständigen Verwaltungsstelle registriert wird. Das Ende eines Entscheidungsprozesses ist durch den endgültigen Beschluss des Bundesrates definiert, mit dem entweder der Entwurf an das Parlament geleitet wird oder, wenn dies in der Kompetenz des Bundesrates liegt, ein Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss wird.

Die Präzisierung des zweiten Indikators, der Anteil der vertagten Entscheidungsprozesse, ist etwas schwieriger, weil es viele Möglichkeiten im Entscheidungsverfahren gibt, bei denen ein Entscheidungsprozess unterbrochen werden kann. So kann ein Anstoss bereits bei den verwaltungsinternen Vorarbeiten fallengelassen werden. Zweitens kann ein Vorhaben nach dem Bericht der Expertenkommission nicht mehr weiterverfolgt werden. Drittens ist ein Abbruch des Entscheidungsprozesses nach dem Vernehmlassungsverfahren denkbar.

Alle diese Fälle, in denen die Problemvertagung darin besteht, dass ein Entscheidungsprozess abgebrochen wird, sind relativ leicht zu ermitteln. Schwieriger ist es, jene Fälle von Problemvertagung zu entdecken, in denen zwar der übliche Entscheidungsablauf eingehalten wird, die einzelnen Phasen jedoch unverhältnismässig lange dauern. Da keine rechtlichen Vorschriften bestehen, wieviel Zeit vergehen darf, z.B. zwischen dem Abschluss des Expertenberichts und der Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens, oder zwischen dem Ende des Vernehmlassungsverfahrens und dem Bundesratsentscheid, ist es nicht möglich, aufgrund des Zeitaufwandes zu beurteilen, ob ein Entscheidungsprozess verschleppt wird oder nicht.

Allerdings existiert eine Reihe von Verhaltensmustern, die einen Rückschluss auf die Problemvertagung erlauben. So kann der Expertenkommission der Auftrag gegeben werden, zusätzliche Abklärungen anzustellen oder einen Zusatzbericht anzufertigen. Zweitens ist es möglich, dass aufgrund eines Vernehmlassungsverfahrens, in dem die ablehnenden Eingaben wichtiger Interessenorganisationen überwiegen, von der Verwaltung ein neuer Entwurf ausgearbeitet wird (mit oder ohne Expertenkommission) und nochmals ein Vernehmlassungsverfahren organisiert wird.

Es gibt folglich zwei Möglichkeiten, einen beträchtlichen Teil jener Entscheidungsprozesse zu ermitteln, in denen die Lösung eines Problems vertagt wird. Einerseits kann der Anteil an Entscheidungsprozessen berechnet werden, die im pluralistisch-bürokratischen System abgebrochen wurden, wobei die folgenden

drei Abbruchphasen unterschieden werden können:

- Anstoss zu einem Erlass/keine Expertenkommission
- Anstoss zu einem Erlass/kein Vernehmlassungsverfahren
- Anstoss zu einem Erlass/keine Botschaft des Bundesrates

Andererseits kann der Anteil jener Entscheidungsprozesse berechnet werden, bei denen sich die Problemvertagung indirekt feststellen lässt:

- Anstoss zu einem Erlass/Zusatzbericht der Expertenkommission oder 2. Expertenkommission
- Anstoss zu einem Erlass/mehr als ein Vernehmlassungsverfahren

Tab. 15: Indikatoren zur Dauer der Entscheidungsprozesse

| Allgemeine Definition<br>des Indikators       | Präzisierung für die Schweiz                                                                          |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zeitaufwand für die<br>Entscheidungsprozesse  | Zeit zwischen dem Anstoss zu einem<br>Erlass und dem endgültigen Ent-<br>scheid des Bundesrates       |
| Anteil der vertagten<br>Entscheidungsprozesse | Anteil der abgebrochenen Entschei-<br>dungsprozesse                                                   |
|                                               | Anteil der Entscheidungsprozesse,<br>mit Zusatzbericht, 2. Experten-<br>kommission, 2. Vernehmlassung |

### 3.2.2. Langweilige Konkordanz: Kompetitivität im repräsen- tativ-parlamentarischen System

Die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens im System der pluralistisch-bürokratischen Interaktionen zeigt sich im repräsentativ-parlamentarischen System in der geringen Kompetitivität. Die Einhelligkeit, mit der die Akteure des repräsentativ-parlamentarischen Systems die Entscheidungen des Elitenkartells unterstützen, wird nur in wenigen Fällen

durch kontroverse Debatten abgelöst. Die empirische Erfassung der Kompetitivität kann auf zwei Ebenen erfolgen. Auf der kognitiven Ebene kann das Ausmass der Uebereinstimmung zwischen den Parteien und Interessenorganisationen festgehalten werden, auf der Verhaltensebene kann die Kompetitivität im repräsentativ-parlamentarischen System aufgrund der Konfliktivität zwischen den betreffenden intermediären Organisationen beurteilt werden.

Die Uebereinstimmung zwischen den intermediären Organisationen wird mit den folgenden Teilindikatoren festzustellen versucht:

- Ausmass der Uebereinstimmung bezüglich der Ziele
- Ausmass der Uebereinstimmung in der Problempertzeption
- Ausmass der Uebereinstimmung in der Formulierung von Handlungsalternativen.

Als Datenerhebungstechnik kommt für diese Teilindikatoren nur die Dokumentenanalyse in Frage. Ob dabei eine einfache Inhaltsanalyse genügt, ist sehr fraglich. Für diesen Zweck scheinen eher jene Techniken geeignet zu sein, die zur Erforschung von Bildern, "belief systems", "operational codes", "cognitive maps", etc. entwickelt wurden. (85)

Abgesehen von wichtigen anderen Problemen stellt sich bei der Verwendung dieser Techniken ganz zentral die Frage nach der Textauswahl. Sollen folglich im vorliegenden Fall Wahlprogramme, Parteiprogramme, organisationseigene Zeitungen oder öffentliche Stellungnahmen von Repräsentanten der intermediären Organisation der Datenerhebung zugrunde gelegt werden?

Wichtigstes Kriterium für die Textauswahl ist dabei die Vergleichbarkeit der Texte. Es muss m.a.W. speziell darauf geachtet werden, dass nur Texte gewählt werden, die im selben Entstehungskontext angesiedelt sind. Andernfalls lösen kontextuelle Faktoren unkontrollierbare Nebeneffekte aus. Da nicht alle Organisationen über eine eigene Zeitung verfügen, und auch die generellen Zielsetzungen dieser Organisationen sehr unter-

schiedlich fixiert sind, dürfte sich eine Beschränkung der Texte auf die Fraktionserklärungen im Parlament als gangbarer Weg erweisen. (86)

Die Konfliktivität im repräsentativ-parlamentarischen System lässt sich einfach bestimmen. Konfliktivität ist definiert als das Ausmass des Dissenses zwischen den beteiligten Akteuren. Gemessen wird dieser Indikator bei Abstimmungen im repräsentativ-parlamentarischen System. Er gibt den Prozentsatz der Stimmen wieder, den die Minderheit auf sich vereinigt. (87)

Die Präzisierung der beiden Indikatoren für die Schweiz bereitet kaum Probleme. Beim Indikator zur kognitiven Ebene sind alle notwendigen Angaben bereits in der allgemeinen Definition des Indikators enthalten; dagegen sind für den zweiten Indikator noch einige zusätzliche Bemerkungen nötig, weil in der Schweiz das repräsentativ-parlamentarische System nicht nur Abstimmungen im Parlament, sondern auch Volksabstimmungen kennt.

Die Erhebung der Konfliktivität im Parlament ist problemlos. Es ergeben sich die folgenden zwei Möglichkeiten:

- Konfliktivität der Abstimmungen in parlamentarischen Kommissionen
- Konfliktivität der Abstimmungen im Plenum.

Bei Volksabstimmungen ergeben sich ebenfalls zwei Möglichkeiten, die Konfliktivität zu erheben. Die erste Möglichkeit bezieht sich wie die Abstimmungen im Parlament auf das Stimmenverhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit. Die zweite Möglichkeit stellt auf den Usus ab, dass die Parteien und die Verbände in der Schweiz dem Stimmbürger Empfehlungen (Parolen) geben, ob mit Ja oder mit Nein zu stimmen sei. Analog zu den Abstimmungsergebnissen wird deshalb vorgeschlagen, den Anteil der Minderheitsparolen bei eidgenössischen Volksabstimmungen zu erheben.

Die Indikatoren zur Kompetitivität im repräsentativ-parlamentarischen System sollen - sofern möglich - nach Politikbereichen desaggregiert erhoben werden. Damit kann der Frage nachgegangen werden, ob sich bestimmte Problembereiche eher durch konkordanzdemokratische Entscheidungsmechanismen regeln lassen als andere, wie dies im Rahmen der Diskussion über neokorporatistische Tendenzen in hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften verschiedentlich angetönt wird (88). Meist wird die Vermutung geäußert, dass politische Entscheidungen, die materielle Interessen (z.B. wirtschaftspolitische Probleme, Probleme der Sozialen Wohlfahrt, etc.) betreffen, nur noch mit Hilfe von Konkordanzmechanismen möglich sind. Probleme dagegen, die eine stärkere ideologische Komponente aufweisen (z.B. Fragen der Gleichstellung von Mann und Frau, der wirtschaftlichen Mitbestimmung, der Kulturförderung, etc.), sollen gemäss dieser Hypothese durchaus noch mit Hilfe des Konkurrenzprinzips entscheidbar sein.

Die im vorliegenden Kapitel ausgeführte These, wonach Konkordanz geringe Kompetitivität bedeutet, muss allerdings in verschiedener Hinsicht relativiert werden. Zum einen behauptet die Konkordanztheorie, dass es formelle Entscheidungen gebe, die der Logik der Konkordanz nicht unterliegen, insbesondere Abstimmungen über Berichte der Regierung, die zwar formell genehmigt werden müssen, jedoch keine faktischen Entscheidungen implizieren. Ein Beispiel sind die Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik, die in regelmässigen Abständen vom Bundesrat vorgelegt werden und vom Parlament "zur Kenntnis" genommen werden.

Die zweite wichtige Ausnahme vom generellen Trend zur geringen Kompetitivität betrifft die Nähe der Wahlen. Aufgrund der Aufgabe, generelle Unterstützung für das politische System mobilisieren zu müssen, wird vermutet, dass sich konfliktives Verhalten im Parlament in einem gewissen Zeitraum vor dem Wahltermin häuft. Parlamentarier sind dann darauf bedacht, ihre eigenen Leistungen in ein positives Licht zu rücken und sich als deutliche Alternative von anderen Parlamentariern zu distanzie-

ren (v.a. durch persönliche Vorstösse im Parlament).

Aus diesen Gründen dürfte es sich lohnen, die Kompetitivität im Parlament (insbesondere im Plenum) differenziert nach diesen beiden Gesichtspunkten zu erheben. Es wäre m.a.W. getrennte Daten für "formelle" und "inhaltliche" Abstimmungen zu erheben. Gleichzeitig sollte die Datenerhebung so erfolgen, dass die These der Wahlorientierung überprüft werden kann. Es muss m.a.W. auch der Zeitpunkt der Fraktionserklärung bzw. der Abstimmung erhoben werden.

Diese hohen Anforderungen sind allerdings im Moment nicht einzulösen. Daten stehen lediglich zur Konfliktivität aussenpolitischer Entscheidungen im Nationalrat zur Verfügung. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Tab. 16: Konfliktivität aussenpolitischer Abstimmungen

| Jahresmittel | Anteil der Stimmen<br>der Minderheit |
|--------------|--------------------------------------|
| 1950         | 3,5                                  |
| 1955         | 16,8                                 |
| 1960         | 9,8                                  |
| 1965         | 16,1                                 |
| 1970         | 21,0                                 |
| 1975         | 7,8                                  |

Quelle: Rüegg 1977

Es lässt sich bezüglich der Konfliktivität aussenpolitischer Entscheidungen kein einheitlicher Trend erkennen. Das Ausmass an Konfliktivität variiert von Jahr zu Jahr zwischen 3,5 und 21%. Das absolute Ausmass an Konfliktivität ist dagegen vergleichsweise gering. Entscheidungen über aussenpolitische Themen sind insgesamt wenig konfliktiv, wenn sie mit Konkurrenzsystemen verglichen werden, wo Abstimmungen meist viel knapper ausfallen.

Ein paar Angaben, die im Sinne des Konzeptes interpretiert werden können, lassen sich Lehner/Homann entnehmen. In ihrer Untersuchung über die Struktur und Dynamik politischer Koalitionen in der schweizerischen Konkordanzdemokratie werden die Interessenhomogenitäten verschiedener Koalitionen von Parteien ermittelt.

Tab. 17: Interessenhomogenitäten schweizerischer Parteien

| Parteikombination    | Interessenhomogenitäten |           |
|----------------------|-------------------------|-----------|
|                      | vor 1975                | nach 1975 |
| Regierungsparteien   | .74                     | .56       |
| bürgerliche Mehrheit | .98                     | .85       |
| SPS/CVP              | .65                     | .41       |
| SPS/LDU              | .24                     | .67       |
| CVP/LDU              | .41                     | -.08      |
| FDP/LDU              | .44                     | -.08      |
| SVP/LDU              | .42                     | -.29      |

Es fällt auf, dass die Interessenhomogenitäten zwischen den Parteien nach 1975 deutlich geringer sind als vorher. Dies bestätigt den Eindruck einer "Tendenzwende" in der Schweiz. Insbesondere haben sich die schon vor 1975 vorhandenen Gegensätze zwischen den Sozialdemokraten und dem Bürgerblock verstärkt. Diese Gegensätze gehen sogar soweit, dass zwischen den Sozialdemokraten und dem LDU die Uebereinstimmung nach 1975 grösser geworden ist als die Uebereinstimmung zwischen den Regierungsparteien.

Zum Schluss noch eine Bemerkung zu den parlamentarischen Kommissionen. Grundsätzlich sollten sie sich bezüglich der Konfliktivität von Abstimmungen nicht vom Plenum unterscheiden. Aufgrund eines unsystematischen Ueberblicks über Entscheidungen von parlamentarischen Kommissionen in den letzten Jahren kommt man allerdings zum Schluss, dass in der Schweiz die Konfliktivität der parlamentarischen Kommissionen eher gross ist. Infor-

mierte Beobachter haben dazu die Meinung geäußert, dass die Interessenvertreter die Phase der Kommissionsarbeit als letzte Chance betrachten, den pluralistisch-bürokratischen Kompromiss doch noch zu ihren Gunsten abzuändern. Inwieweit dies gelingt, ist allerdings fraglich und sollte sich aufgrund der Indikatoren im nächsten Kapitel beurteilen lassen.

Tab. 17: Indikatoren zur Kompetitivität

| Allgemeine Definition<br>des Indikators                         | Präzisierung für die Schweiz                                              |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <u>Kompetitivität im repräsentativ-parlamentarischen System</u> |                                                                           |
| <u>kognitive Ebene</u>                                          |                                                                           |
| Ausmass der Uebereinstimmung<br>bei Zielen                      | dito                                                                      |
| Ausmass der Uebereinstimmung<br>bei der Problempertzation       | dito                                                                      |
| Ausmass der Uebereinstimmung<br>bei den Handlungsalternativen   | dito                                                                      |
| <u>Verhaltensebene</u>                                          |                                                                           |
| Konfliktivität                                                  | Konfliktivität bei Abstimmungen<br>in parlamentarischen Kommis-<br>sionen |
|                                                                 | Konfliktivität bei Abstimmungen<br>im Parlamentsplenum                    |
|                                                                 | Konfliktivität bei Volksabstim-<br>mungen                                 |
|                                                                 | Anteil der Minderheitsparolen<br>bei Volksabstimmungen                    |

### 3.2.3. Keine Chance für Parlament und Bürger: Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells gegenüber dem repräsentativ-parlamentarischen System

---

Die folgenden Vorschläge zur Messung der Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells gegenüber dem repräsentativ-parlamentarischen System gehen von der Ueberlegung aus, dass die Norm des einmütigen Konsenses im pluralistisch-bürokratischen System dann erfolgreich angewendet wurde, wenn die Akteure des repräsentativ-parlamentarischen Systems die Entscheidungen akzeptieren. Es wird vermutet, dass eine Abänderung der Entscheidung im Elitenkartell nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn in den Verhandlungen zwischen Interessenorganisationen und Bürokratie eine Problemlösung erarbeitet wurde, die wichtige Interessen nicht berücksichtigt. Diese Interessen werden dann versuchen, eine für sie günstigere Entscheidung zu erzwingen.

Ausgehend von diesen Ueberlegungen wird als Indikator für die Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells, der Anteil an Entscheidungen vorgeschlagen, die im repräsentativ-parlamentarischen System nicht abgeändert werden. In der Schweiz existieren zwei Möglichkeiten für Interessen, eine Vorlage des pluralistisch-bürokratischen Systems zurückzuweisen. Zunächst können die Parlamentarier den Beschlussentwurf des Bundesrates ablehnen, bzw. abändern. Zusätzlich besitzen die Interessen dank der Institution des fakultativen Referendums eine zweite Möglichkeit, Entscheidungen des Elitenkartells abzulehnen. Das Elitenkartell muss m.a.W. darauf achten, dass seine Entscheidungen sowohl die "Hürde" des Parlamentes als auch die "Hürde" der Volksabstimmung überstehen. Seine Durchsetzungsfähigkeit ist folglich an diesen zwei Stellen zu beurteilen.

Im Parlament geht es für das Elitenkartell vorwiegend darum, den Kompromiss aus den pluralistisch-bürokratischen Verhandlungen ohne Abänderung durchzusetzen. Die Ablehnung einer Vorlage durch das Parlament ist relativ selten. Gefahren für den Kompromiss drohen von Seiten von Interessenvertretern, die

nicht persönlich sondern lediglich durch einen Vertreter "ihrer" Interessenorganisation an den betreffenden pluralistisch-bürokratischen Interaktionen beteiligt waren. Solche Abänderungsversuche sind Ausdruck eines innerorganisatorischen Konflikts bezüglich des diskutierten Problems.

Dazu kommt, dass sich durch das Tempo des gesellschaftlichen Wandels die reale Problemlage bzw. die Beurteilung der Problemlage durch die beteiligte Akteure verändern kann. Da Entscheidungsprozesse aber verhältnismässig lange dauern, ergibt sich der Zwang, die ausgewählte Problemlösung den veränderten Verhältnissen anzupassen (z.B. Veränderung der gesellschaftlichen Parameter, neue Erkenntnisse über das Problem, etc.). Solche Abänderungen von Kompromissen im pluralistisch-bürokratischen System dürfen folglich nicht im Sinne der Verminderung der Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells interpretiert werden. Bei der Erhebung der Indikatoren, die unten vorgeschlagen werden, ist dies nach Möglichkeit zu berücksichtigen, v.a. darf aber bei der Interpretation der Indikatoren diese Bemerkung nicht vernachlässigt werden.

Die Durchsetzungsfähigkeit des schweizerischen Elitenkartells gegenüber dem Parlament soll dabei in zweierlei Hinsicht erfasst werden. Zum einen werden die Abänderungen von Vorlagen in den parlamentarischen Kommissionen erhoben, zum anderen sollen die Abänderungen im Plenum erfasst werden. Für die Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells ergeben sich somit die folgenden zwei Teilindikatoren:

- Anteil der Vorlagen, die in parlamentarischen Kommissionen nicht abgeändert wurden
- Anteil der Vorlagen, die im Plenum nicht abgeändert wurden

Wenn es dem Elitenkartell gelungen ist, eine Entscheidung unabgeändert durch das Parlament zu bringen, so ist allerdings die Vorlage noch nicht in jedem Fall gesichert. Die Institution der direkten Demokratie eröffnet dissentierenden Interessen die

Möglichkeit, einen gesetzlichen Erlass noch abzulehnen. Bei Bestimmungen, die dem obligatorischen Volksentscheid unterstehen, müssen solche Interessen zusätzlich zur Abstimmungspropaganda keine Anstrengungen unternehmen; bei Bestimmungen, die lediglich dem fakultativen Referendum unterstehen, muss zuerst eine Unterschriftensammlung organisiert werden.

Obligatorische und fakultative Abstimmungen verlangen vom Elitenkartell unterschiedliche Strategien. Beim Obligatorium wird versucht, den ausgehandelten Kompromiss auf eine möglichst breite Basis zu stellen und auch über die Hürde der Volksabstimmung zu bringen. Beim fakultativen Referendum dagegen versucht das Elitenkartell, einen Volksentscheid zu vermeiden. Die beiden Teilindikatoren zur Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells bezüglich der direkten Demokratie lauten folglich:

- Anteil der obligatorischen Volksabstimmungen, die gemäss dem Antrag des Elitenkartells entschieden werden
- Anteil der referendumsfähigen Beschlüsse, bei denen das Referendum nicht ergriffen wurde.

Daten zu den beiden Teilindikatoren lassen sich für die Schweiz aus den amtlichen Publikationen relativ einfach beschaffen. Es werden zuerst die Ergebnisse für die obligatorischen Abstimmungen seit 1945 (Tab. 18), darauf diejenigen für das fakultative Referendum seit 1947 (Tab. 19) präsentiert.

Tab. 18: Obligatorische Volksabstimmungen 1945 - 1981

| Periode | Zahl der Abstimmung<br>über Initiativen | abgel.<br>Init. | Oblig.<br>Ref. | ang.<br>Ref. |
|---------|-----------------------------------------|-----------------|----------------|--------------|
| 1945/49 | 3                                       | 2               | 4              | 2            |
| 1950/54 | 5                                       | 5               | 10             | 7            |
| 1955/59 | 3                                       | 3               | 14             | 8            |
| 1960/64 | 3                                       | 3               | 8              | 7            |
| 1965/69 | 2                                       | 2               | 3              | 3            |
| 1970/74 | 4                                       | 4               | 16             | 12           |
| 1975/79 | 14                                      | 14              | 18             | 11           |
| 1980/81 | 2                                       | 2               | 7              | 7            |

Quelle: Geschäftsberichte des Bundesrates, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1981.

Wie die Tabelle zeigt, ist von allen Initiativen nach dem Zweiten Weltkrieg lediglich eine einzige angenommen worden (1949). Seither gelang es keiner Initiativgruppe mehr ein Volksbegehren zu lancieren, das einen direkten Erfolg hatte. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass die Initiative sehr oft als Drohmittel benutzt wird, um Interessen auf anderen Wegen durchzusetzen.

Bei den obligatorischen Verfassungsreferenden war das Elitenkartell insgesamt weniger durchsetzungsfähig als bei den Initiativen. Die Bildung einer breiten Koalition von Interessen gelang nicht immer. Insbesondere in den fünfziger und siebziger Jahren und speziell zwischen 1975 und 1979 scheiterte das Elitenkartell mit seinen Vorschlägen an der ablehnenden Haltung des Stimmbürgers. Dennoch kann nicht behauptet werden, das Elitenkartell habe völlig versagt, da die meisten seiner Kompromissvorschläge eine Mehrheit erreichten.

Tab. 19: Fakultative Referenden 1947 - 1980

| Periode               | Erlasse mit<br>Ref.klausel | ergriffene<br>Referenden | Anteil<br>der nicht<br>ergriff.<br>Erlasse<br>mit Ref.-<br>klausel | Zahl der<br>abgel.<br>Erlasse | Anteil<br>der in<br>Kraft<br>getretenen<br>Erlasse |
|-----------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------|
| 1947/49               | 51                         | 3                        | 94,1                                                               | 2                             | 95,1                                               |
| 1950/52               | 69                         | 6                        | 91,3                                                               | 4                             | 94,2                                               |
| 1953/55               | 60                         | 3                        | 95,0                                                               | 3                             | 95,0                                               |
| 1956/58               | 58                         | 2                        | 96,6                                                               | 0                             | 100,0                                              |
| 1959/61               | 60                         | 4                        | 93,3                                                               | 2                             | 96,7                                               |
| 1962/64               | 68                         | 2                        | 97,2                                                               | 0                             | 100,0                                              |
| 1965/67               | 73                         | 1                        | 98,6                                                               | 1                             | 98,6                                               |
| 1968/70               | 56                         | 2                        | 96,4                                                               | 1                             | 98,2                                               |
| 1971/73               | 87                         | 0                        | 100,0                                                              | 0                             | 100,0                                              |
| 1974/76               | 97                         | 6                        | 92,4                                                               | 3                             | 96,2                                               |
| 1977/80 <sup>1)</sup> | 90                         | 12                       | 86,7                                                               | 4                             | 95,6                                               |

1) vier Jahre; Quelle: Bucheli 1979, S. 75

Bei den fakultativen Referenden zeigt sich weitgehend dieselbe Entwicklung wie bei den obligatorischen Verfassungsreferenden. In den frühen fünfziger Jahren wurde vom fakultativen Referendum relativ häufig Gebrauch gemacht, ebenso wie seit 1974. Das Elitenkartell konnte nicht vermeiden, dass seine Kompromisslösungen von Interessenorganisationen herausgefordert wurden. Die Durchsetzungsfähigkeit war in der Periode von 1977 bis 1980 mit einem Anteil von 86,7% nichtergriffener Referenden am tiefsten. Allerdings konnte sich das Elitenkartell in vielen Fällen noch insoweit durchsetzen, als seine Kompromisslösungen vom Volk abgesegnet wurden. Bezieht man sich auf den Anteil der in Kraft getretenen Erlasse, so erweisen sich die ausgehandelten Kompromisse im pluralistisch-bürokratischen System der Schweiz mit wenigen Ausnahmen als erfolgreich. Die Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells ist generell sehr hoch.

Tab. 20: Indikatoren zur Durchsetzungsfähigkeit

| Allgemeine Definition<br>des Indikators                                                                | Präzisierung für die Schweiz                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anteil der Entscheidungen,<br>die im repräsentativ-parlamentarischen System<br>nicht abgeändert werden | Anteil der Vorlagen, die in den<br>parlamentarischen Kommissionen<br>nicht abgeändert werden         |
|                                                                                                        | Anteil der Vorlagen, die im Plenum<br>nicht abgeändert wurden                                        |
|                                                                                                        | Anteil der obligatorischen Volks-<br>abstimmungen zugunsten der Entschei-<br>dung des Elitenkartells |
|                                                                                                        | Anteil der referendumsfähigen Be-<br>schlüsse, wo das Referendum nicht<br>ergriffen wurde            |

### 3.3. Zusammenfassung der Konzepte und Indikatoren

Im folgenden werden die Konzepte und die Indikatoren nochmals im Ueberblick präsentiert. Daran schliessen sich einige Bemerkungen über die Qualität der Indikatoren an.

Konzepte/AllgemeineDefinition der Indikatoren      Präzisierung für die SchweizAusmass der Konsultations-  
möglichkeitenAnzahl der Konsultations-  
möglichkeitenZahl der Expertenkommissionen  
Zahl der VernehmlassungsverfahrenZahl der rechtlichen Bestimmungen,  
die einen verwaltungsexternen  
Vollzug vorsehenIntensität der Konsul-  
tationenZahl der Dauer der Sitzungen von  
ExpertenkommissionenZahl der eingereichten Vernehm-  
lassungenZahl und Dauer der Sitzungen von  
verwaltungsexternen Vollzugskom-  
missionenumfassende RepräsentationAnteil der Interessen-  
organisationen, die in die  
Konsultationen einbezogen  
werdenAnteil der Interessenorganisationen,  
die in Expertenkommissionen über  
einen Sitz verfügenAnteil der Interessenorganisationen,  
die zu Vernehmlassungen eingeladen  
werdenAnteil der Interessenorganisationen,  
die in verwaltungsexternen Vollzugs-  
kommissionen über einen Sitz ver-  
fügen

Parteienfraktionalisierung

Index der Parteienfraktionalisierung  
im National- und StänderatAusmass der Abweichungen von Parolen  
zu eidgenössischen Abstimmungen  
innerhalb der Parteien

Assoziationales Monopol

Zahl der Spitzenverbände

Bereichsübergreifende  
Koordination

Anteil der Konsultationen, an denen alle Spitzenverbände beteiligt sind

Anteil der Expertenkommissionen, in denen alle Spitzenverbände über einen Sitz verfügen

Anteil der Vernehmlassungsverfahren, an denen alle Spitzenverbände teilnehmen

Anteil der verwaltungsexternen Vollzugskommissionen, in denen alle Spitzenverbände über einen Sitz verfügen

Intransparenz der  
Eliteninteraktion

Oligarchisierung der Interessenorganisationen  
- bei der Aufgabenfüllung  
- bei den Entscheidungen

- beim Informationsfluss zwischen Organisationsspitze und Basis

Dauer der Entscheidungs-  
prozesse

Zeitaufwand für die Entscheidungsprozesse

Zeit zwischen dem Anstoss zu einem Erlass und dem endgültigen Entscheid

Anteil der vertagten Entscheidungsprozesse

Anteil der abgebrochenen Entscheidungsprozesse

Anteil der Entscheidungsprozesse mit Zusatzbericht/ 2. Expertenkommission/ 2. Vernehmlassungsverfahren

Kompetivität im re-  
präsentativ-parlamentarischen System

Ausmass der Uebereinstimmung

- bei Zielen
- bei der Problempерzeption
- bei den Handlungsalternativen

Konfliktivität

Konfliktivität bei Abstimmungen in parlamentarischen Kommissionen

Konfliktivität bei Abstimmungen im Parlamentsplenum

## Konfliktivität bei Volksabstimmungen

Anteil der Minderheitsparolen bei  
Volksabstimmungen

Durchsetzungsfähigkeit  
des Elitenkartells

Anteil der Entscheidungen  
die im repräsentativ-  
parlamentarischen System  
nicht abgeändert werden

Anteil der Vorlagen, die in den  
parlamentarischen Kommissionen  
nicht abgeändert werden

Anteil der Vorlagen, die im Plenum  
nicht abgeändert werden

Anteil der obligatorischen Volks-  
abstimmungen zugunsten der Ent-  
scheidung des Elitenkartells

Anteil der referendumsfähigen Be-  
schlüsse, bei denen das Referendum  
nicht ergriffen wurde

Die einzelnen vorgeschlagenen Indikatoren zur Konkordanz sind von unterschiedlicher Qualität. Eine qualitative Beurteilung muss dabei nach dem Verwendungszweck der Indikatoren differenziert werden. So können sich einige Indikatoren durchaus für eine international-vergleichende Studie als wertvoll erweisen, während sie für eine Längsschnittuntersuchung eines einzelnen Landes nicht sehr aussagekräftig sind. Das interessierende Merkmal kann von Land zu Land variieren, innerhalb eines Landes über die Zeit betrachtet dagegen konstant bleiben. Aus diesen Gründen wurde in der Arbeit darauf verzichtet z.B. die Zusammensetzung der Regierung als Indikator für die Konkordanz vorzuschlagen. Die folgenden Bemerkungen zu Qualität der Indikatoren müssen folglich im Rahmen dieser generellen Bemerkung gesehen werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass in der Regel jene Indikatoren informativer sind, welche die Konkordanzphänomene direkt zu erfassen versuchen. Aussagen über die Konkordanz aufgrund von Indikatoren wie der Anzahl und der Intensität der Konsultationsmöglichkeiten, dem Anteil der Konsultationen, an denen alle Spitzenverbände beteiligt sind, dem Ausmass an Uebereinstimmung

zwischen den politischen Organisationen oder der Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells sind verlässlicher als Ueberlegungen, die auf anderen Informationen beruhen.

Bei den indirekten Indikatoren ergeben sich nämlich immer Bedenken dahingehend, dass die Phänomene der Konkordanz nur zum Teil an der Ausprägung des betreffenden Merkmals "schuld" sind. Dies gilt vor allem für die Parteienfraktionalisierung, die Intransparenz der Eliteninteraktion und die Dauer der Entscheidungsprozesse. Die Verwendung dieser Indikatoren sollte deshalb besonders vorsichtig erfolgen. Speziell muss bei diesen Indikatoren darauf geachtet werden, dass die Randbedingungen möglichst konstant gehalten werden; bei der Begründung des jeweiligen Indikators wurden die spezifischen Randbedingungen jeweils angeführt.

Leider hat es sich bei der Illustration der Indikatoren am Beispiel der Schweiz gezeigt, dass zu den besonders aussagekräftigen Indikatoren nur relativ wenige Daten vorliegen. In vielen Fällen dürfte der Arbeitsaufwand für die Datenbeschaffung im Rahmen empirischer Untersuchungen prohibitiv hoch sein. Besonders das Ausmass der Uebereinstimmung zwischen politischen Organisationen dürfte diesbezüglich Schwierigkeiten machen. Es ist kaum denkbar für einen grösseren Zeitabschnitt die notwendigen Inhaltsanalysen durchzuführen. Man würde sich wohl mit einigen Zeitpunkten begnügen müssen und deshalb auf die qualitativ schlechteren Indikatoren ausweichen müssen.

### Teil III: Regierbarkeit durch Konkordanz? - Sechs Hypothesen zu einem aktuellen Thema

---

Die Entwicklung von Kriterien der Regierbarkeit sowie die Konzeptualisierung des politischen Strukturmusters Konkordanz erlauben es nun, die in der Einleitung gestellte Frage nach den positiven und negativen Auswirkungen der Konkordanz für die Regierbarkeit hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften wieder aufzugreifen. Eine Beantwortung dieser Frage wird im folgenden nur teilweise angestrebt. Es geht nicht um eine systematische, empirische Ueberprüfung von Hypothesen über den Zusammenhang von Konkordanz und Regierbarkeit. Ausgehend von den theoretisch erwartbaren Zusammenhängen werden vielmehr plausible Begründungen für sechs Hypothesen angeführt.

Seit sich die Wissenschaft mit der Analyse von Konkordanzdemokratien befasst, ist es auch umstritten, ob nun die Konkordanzdemokratie positiv oder negativ zu beurteilen sei. Ist die Konkordanz der Konkurrenzdemokratie vorzuziehen, oder garantiert die Konkurrenz bessere Resultate? Jene Autoren, die der Konkordanz den Vorzug geben, betonen insbesondere die positiven Auswirkungen auf den Konsensaspekt von Politik. Der Konkordanz, so die Argumentation, gelinge es ausgezeichnet, soziokulturelle und sozioökonomische Konflikte zu entschärfen und vernünftige, konsensfähige Kompromisse zu erarbeiten. Zudem wird auf die hohe Legitimität konkordanzdemokratischer Systeme verwiesen.

Die Kritiker der Konkordanzdemokratie dagegen behaupten, die Politik in Ländern mit einem Konkordanzsystem sei langweilig, immobil und innovationsfeindlich. Konkordanz, gekennzeichnet durch langwierige, geheime Aushandlungsprozesse unter den verschiedenen Eliten, sei nicht in der Lage, aktuelle und dringende Probleme aufzugreifen und innert nützlicher Frist mit geeigneten (zukunftsweisenden) Problemlösungen aufzuwarten.

Beide Positionen können für sich eine gewisse Plausibilität beanspruchen. Es entspricht durchaus den Tatsachen, dass z.B. in

der Schweiz der positiv bewertete Interessenausgleich durch die Institutionalisierung des Konkordanzprinzips möglich wurde und auch heute noch viele Probleme mittels Konkordanzmechanismen gelöst werden können. Systemgefährdende Konflikte zwischen den verschiedenen Interessen in der Bevölkerung konnten mit wenigen Ausnahmen erfolgreich absorbiert werden und gängige Erfolgsindikatoren unterstützen das Argument der Befürworter. Die Erfahrungen von Belgien, den Niederlanden und insbesondere dem Libanon zeigen aber auch deutliche Limiten für die Fähigkeit von Konkordanzdemokratien auf, einen breiten Konsens zu erzeugen.

Auch die Kritiker der Konkordanz vertreten ihre These der mangelnden Innovationsfähigkeit durchaus mit einer gewissen Berechtigung. Die Entscheidungsprozesse einer Konkordanzdemokratie dauern - v.a. bei wichtigen Problemen - unbestreitbar sehr lange. Oft entsteht so der Eindruck, dass Problemlösungen durch Konkordanzmechanismen so lange verzögert werden, bis sich das Problem von selbst erledigt. Flexibilität und zukunftsweisende Programme zählen sicher nicht zu den Stärken der Konkordanzdemokratie.

Aber: die Vorschläge zur Ersetzung der Konkordanz durch ein Konkurrenzmodell, die mit schöner Regelmässigkeit von den Kritikern jeweils vorgeschlagen werden, bieten letztlich gerade in bezug auf Innovation, keine Alternative. Auch Konkurrenzdemokratien zeichnen sich nicht durch ein Uebermass an Flexibilität und Innovation aus. Dieser Eindruck wird höchstens dadurch erweckt, dass legitimationsbezogene Aktivitäten eine öffentlichkeitswirksame Hektik erzeugen, die als Indikator für effektive Problemverarbeitung angesehen wird. Tatsächlich scheitern auch in Konkurrenzdemokratien zukunftsweisende Programme am Implementationswiderstand der organisierten Interessen. Der diagnostizierte Unterschied zwischen Konkordanz und Konkurrenz ist letztlich nur eine Folge unterschiedlicher "Werbemethoden" für eine status-quo orientierte Politik, die sich grundsätzlich nicht unterscheidet.

Die wenigen Hinweise auf die Diskussion über die Qualitäten der Konkordanzdemokratie zeigen etwas sehr deutlich auf, was in den bisherigen Beiträgen zum Thema "Konkordanzfolgen" noch kaum bemerkt wurde. Kritiker und Befürworter beurteilen die Erfolge bzw. Misserfolge der Konkordanz mit sehr unterschiedlichen Kriterien. Für die jeweiligen Argumentationen sind diese Kriterien durchaus geeignet; ihre je ausschliessliche Verwendung in der Diskussion über Konkordanzdemokratie zeugt aber von einem eingeschränkten Politikverständnis.

Gegen die jeweilige Wahl der Bezugspunkte für die Beurteilung liesse sich a priori nichts einwenden, wenn sich die Absicht der entsprechenden Autoren darauf beschränken würde, Vor- und Nachteile der Konkordanzdemokratie hinsichtlich ihrer Konsensfähigkeit oder ihrer Innovationsfähigkeit aufzuzeigen. Diese Beschränkung wird aber nur in der Analyse eingehalten, in der allgemeinen Beurteilung und in den Folgerungen wird sie jedoch zumeist vergessen.

Politik erschöpft sich aber nicht darin, Konsens über Grundwerte bzw. über einzelne Problemlösungen herzustellen. Politik erschöpft sich auch nicht darin, Innovation zu garantieren. Beide Aspekte gehören zwar unbedingt in eine Analyse, die sich mit der Beurteilung von Politik befasst, doch spielen auch einige andere Faktoren eine Rolle. Wenn nämlich die Frage geklärt werden soll, ob die Konkordanzdemokratie ein erfolgreiches Strukturmuster für Politik in den hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften sei, kann mit Fug und Recht ein breiteres Politikverständnis erwartet werden, als in den meisten Beiträgen zum Thema Konkordanz zum Ausdruck kommt.

Diese Einseitigkeit des Politikverständnisses in der Diskussion über Konkordanzdemokratie, v.a. am Beispiel der Schweiz, gab einen der Anstösse zur vorliegenden Arbeit. Durch die Erarbeitung einer theoretischen Perspektive im ersten Teil wird den entsprechenden Einwänden weitgehend Rechnung getragen. Die entwickelten Kriterien zur Beurteilung politischer Strukturmuster

sind - so hoffen wir - so breit angelegt, dass die Gefahr eines verengten Verständnisses auf ein Minimum reduziert wird.

Die Regierbarkeit hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften, d.h. systemtheoretisch reformuliert, die Funktionsfähigkeit des politischen Systems kann anhand von sechs Kriterien beurteilt werden. Die ersten drei beziehen sich auf die Rationalität von Entscheidungsprozessen. Entscheidungsstrukturen sollen eine Selektivität garantieren, die sich als effizient und effektiv bezeichnen lässt. Das Kriterium der Effektivität lässt sich dabei in die Teilkriterien der Konsistenz und Flexibilität differenzieren. Diese drei Kriterien ergeben sich aufgrund einer ersten Funktion von Politik, der Herstellung von Entscheidungen. Die übrigen drei Kriterien beziehen sich auf die zweite Funktion von Politik, auf die Herstellung allgemein-verbindlicher Entscheidungen. Die Selektivität politischer Entscheidungsstrukturen wird dabei hinsichtlich ihres Interessenberücksichtigungspotentials der Legitimität und der Repräsentivität des politischen Systems beurteilt. (1)

### 1. Konkordanz und Rationalität der Entscheidungsprozesse

Im allgemeinen besteht die Ansicht, dass die Konkordanzdemokratie hinsichtlich der Rationalität ihrer Entscheidungsprozesse negativ zu beurteilen sei. Insbesondere wenn die beiden Kriterien der Effizienz und der Flexibilität als Beurteilungsgrundlage beigezogen werden, können sich praktisch alle Autoren, die sich zum Thema "Konkordanz" geäußert haben, auf eine gemeinsame Meinung einigen. Etwas abgeschwächt wird dieses pauschale Urteil allerdings dann, wenn auch das Kriterium der Konsistenz mitberücksichtigt wird. Aus diesen Aussagen lassen sich die folgenden drei Hypothesen aufstellen, die anschliessend etwas detaillierter begründet werden:

Hypothese 1: Je stärker in einem politischen System die beiden Prinzipien der Konkordanz realisiert sind, desto geringer ist die Effizienz des politischen Systems.

Hypothese 2: Je stärker in einem politischen System die beiden Prinzipien der Konkordanz realisiert sind, desto grösser ist die Konsistenz der Problemlösungen des politischen Systems.

Hypothese 3: Je stärker in einem politischen System die beiden Prinzipien der Konkordanz realisiert sind, desto geringer ist die Flexibilität des politischen Systems.

Die erste Hypothese, die einen negativen Zusammenhang zwischen Konkordanz und Effizienz postuliert, ist in der Konkordanzliteratur weit verbreitet. Allerdings wurde sie selten in der hier angeführten Form expliziert. Zumeist beziehen sich die entsprechenden Autoren auf Teilaspekte der Effizienz bzw. auf einzelne Ressourcen (2). Aus entscheidungstheoretischen Ansätzen ist bekannt, dass die Effizienz eines Entscheidungsgremiums mit steigender Zahl von Beteiligten überproportional sinkt. Verfügen die Beteiligten bzw. ein Teil davon über eine faktische Vetoposition, so sinkt die Effizienz des Entscheidungsgremiums weiter. Genau diese beiden Bedingungen treffen aber auf die Entscheidungsgremien der Konkordanzdemokratie zu. An den faktischen Entscheidungsprozessen des pluralistisch-bürokratischen Systems sind bekanntlich alle organisations- und konfliktfähigen Interessen beteiligt und die Abstützung der Entscheidungen auf einmütigen Konsens versetzt die Repräsentanten der Interessenorganisationen faktisch in eine Vetoposition.

Auch wenn die letzte Aussage in konkreten Konkordanzdemokratien abgeschwächt werden muss, weil nicht alle Interessenorganisationen über eine Vetoposition verfügen, so zeigt doch das Beispiel der Schweiz, dass die einflussreichen Interessenorganisationen (die sogenannten Spitzenverbände) in den meisten Fällen eine sie negativ tangierende Problemlösung verhindern können. Ohne das Einverständnis des Kerns des Elitenkartells kann nur selten eine politische Entscheidung gefällt werden.

Die Realisierung der beiden Konkordanzprinzipien führt zu Entscheidungsprozessen im pluralistisch-bürokratischen System, die eine beträchtliche Menge an Ressourcen verbrauchen, über die das politische System für die Problemverarbeitung verfügt. Diesem Ressourcenaufwand steht aber meistens kein adäquater Ertrag gegenüber, sodass sich bei konkordanzdemokratischen Entscheidungsprozessen in der Regel eine ungünstige Kosten/-Nutzen-Relation ergibt. Da praktisch für jedes anstehende Problem ein spezielles Konsultationsorgan geschaffen wird, können die Vorteile einer standardisierten Bearbeitung hinsichtlich der Relation Aufwand/Ertrag kaum genutzt werden.

Am eindrucklichsten zeigt sich die mangelnde Effizienz konkordanzdemokratischer Entscheidungsprozesse bei der Ressource Zeit. Eines der Merkmale der Konkordanz ist, wie gezeigt, die lange Dauer ihrer Entscheidungsprozesse. Im Vergleich zwischen einem politischen System, in dem die beiden Konkordanzprinzipien weitgehend realisiert sind und einem politischen System, in dem Konkordanz nur in Ansätzen verwirklicht ist, zeigen sich beträchtliche Unterschiede im Zeitaufwand für Entscheidungen. Ein politisches System ohne Konkordanz ist in der Lage, innerhalb des gleichen Zeitraumes mehr Entscheidungen über politische Probleme zu erarbeiten als ein typisches Konkordanzsystem.

Die lange Dauer der Entscheidungsprozesse wirkt sich aber nicht nur direkt auf die Effizienz hinsichtlich der Ressource Zeit aus. Ebenso bedeutende negative Konsequenzen ergeben sich indirekt auch für die anderen Ressourcenarten. Die lange Dauer der Entscheidungsprozesse bindet nämlich auch andere Ressourcen (v.a. Personal und Finanzen), die somit nicht mehr für alternative Entscheidungsprozesse eingesetzt werden können. Je länger ein Entscheidungsprozess dauert, desto mehr Ressourcen werden insgesamt beansprucht. Somit ist aber auch die Relation Kosten/Nutzen in bezug auf die Gesamtmenge an Ressourcen negativ zu beurteilen.

Leider existieren keine empirischen Untersuchungen, die den vermuteten negativen Zusammenhang zwischen Konkordanz und Effizienz systematisch analysieren. Man kann folglich lediglich die Plausibilität der Hypothese anhand von Fallstudien und Beispielen einzelner Entscheidungsprozesse erhärten. Die bekanntesten Fallstudien zur schweizerischen Konkordanzdemokratie, die Arbeit von Kocher über die Teilrevision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes (KUVG) und von Jenny über die sogenannte Emser Vorlage (3), zeigen eindrücklich, wie gross der Ressourcenaufwand für die Erarbeitung einer einzelnen Problemlösung in der Konkordanzdemokratie sein kann. Auch wenn nicht alle Entscheidungsprozesse so extrem lange dauern, wie die Revision des KUVG (1946 - 1964) oder die Revision des Fabrikgesetzes (Arbeitsgesetz; 1943 - 1964), so findet sich kaum eine Entscheidung im politischen System einer Konkordanzdemokratie, die gegen die Hypothese angeführt werden könnte.

Die zweite Hypothese behauptet einen positiven Einfluss konkordanzdemokratischer Entscheidungsstrukturen auf die Konsistenz der erarbeiteten Problemlösungen. Sie steht damit im Gegensatz zur üblichen Ansicht, die den politischen Systemen hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften die Fähigkeit abspricht, konsistente Problemlösungen und Programme zu erarbeiten. Es wird argumentiert, dass die pluralistisch-bürokratischen Interaktionen zu stark segmentierten Klientelbeziehungen zwischen den funktional differenzierten organisatorischen Einheiten der Bürokratie und den entsprechenden Interessenorganisationen führen. Politische Entscheidungen, z.B. über Probleme der Landwirtschaft, werden gemäss diesem Modell in exklusiven Verhandlungen zwischen Landwirtschaftsverbänden und Landwirtschaftsministerien erarbeitet. Probleminterdependenzen können in diesen Interaktionen nicht berücksichtigt werden. Die einzelnen "Politiken" werden ausschliesslich von den "zuständigen" pluralistisch-bürokratischen Interaktionssystemen formuliert und kaum aufeinander abgestimmt. (4)

Diese allgemeine These zur (Un-)Fähigkeit politischer Systeme, eine konsistente Politik zu garantieren, trifft aber auf eine Konkordanzdemokratie in geringerem Masse zu. Die pluralistisch-bürokratische Bearbeitung von Problemen ist zwar arbeitsteilig organisiert, kann aber nicht als segmentiert bezeichnet werden. Die allseitige Verknüpfung und Rückkoppelung zwischen den Interessenvertretern im Elitenkartell garantiert die Koordination zwischen den verschiedenen problembezogenen Entscheidungsprozessen. Das dichte Interaktionsnetz des Elitenkartells ermöglicht jederzeit eine Aktualisierung von Informationen über andere Entscheidungsprozesse. Entscheidungen über einzelne Problemlösungen werden folglich selten in Unkenntnis anderer Entscheidungen getroffen. Die realen Probleminterdependenzen können stärker berücksichtigt werden, als in einem Konkurrenzsystem. (5)

Die positiven Effekte eines Konkordanzsystems für die Konsistenz der Politik sind zwei Merkmalen konkordanzdemokratischer Problemverarbeitung zu verdanken. Zum einen garantiert die bereichsübergreifende Koordination des pluralistisch-bürokratischen Systems durch den Kern des Elitenkartells eine einheitlichere Formulierung einzelner "Politiken", als dies in anderen politischen Systemen möglich ist. Die Beteiligung der Spitzenverbände an allen Konsultationsmöglichkeiten des pluralistisch-bürokratischen Systems bewirkt, dass sich die problemspezifischen Faktoren in einem Entscheidungsprozess nicht verselbständigen, sondern immer wieder auch auf problemexterne Faktoren zurückbezogen werden. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit einer konsistenten Gesamtperspektive.

Gestützt wird die bereichsübergreifende Koordination der Entscheidungsprozesse durch die ausgeprägte Rollen- und Aemterkumulation der beteiligten Interessenvertreter. Sie sind oft in unterschiedlichen Entscheidungsprozessen involviert und wirken durch ihre Präsenz und intra-personelle Koordination der Tendenz zur Segmentierung pluralistisch-bürokratischer Interaktionen entgegen (6). Die mit der Rollenkumulation verbundene Per-

sonalisierung sozialer Prozesse gestattet es der Konkordanzdemokratie, die üblichen, schwerfälligen, funktional differenzierten Koordinationsgremien durch "lebende Relais" zu ersetzen. Viele Kommunikationsprozesse werden folglich überflüssig, weil die Personen Informationen informell von einer sozialen Einheit zur anderen übertragen können. Zudem ersetzen sie Mechanismen sozialer Koordination von Konfliktregulierung, weil eine beträchtliche Zahl von Konflikten durch personale Rollenkonflikte absorbiert werden und nicht durch institutionalisierte Verhandlungen gelöst werden müssen. (7)

In der Theorie ist diese Argumentation durchaus zwingend, in der Praxis von Konkordanzdemokratien sind allerdings gewisse Einschränkungen zu machen. Natürlich weisen auch politische Systeme, welche die beiden Konkordanzprinzipien in beträchtlichem Umfang realisiert haben, wie z.B. die Schweiz, grosse Koordinationsprobleme auf. Die Segmentierung pluralistisch-bürokratischer Interaktionen ist auch hier weit fortgeschritten, was am Beispiel der schweizerischen Landwirtschaftspolitik leicht gezeigt werden könnte. Bei der Analyse einer Konkordanzdemokratie sollte man nicht allzu überrascht sein, wenn die Konsistenz politischer Problemlösungen auf einer denkbaren, absoluten Skala einen tiefen Wert einnehmen dürfte. Es ist jedoch zu erwarten, dass eine konkordanzdemokratische Organisation des pluralistisch-bürokratischen Systems hinsichtlich des Kriteriums "Konsistenz" besser abschneidet als ein politisches System, das keine oder nur rudimentär entwickelte Konkordanzmechanismen aufweist.

Die dritte Hypothese postuliert negative Folgen einer konkordanzdemokratischen Organisation des Entscheidungsprozesse für die Flexibilität des politischen Systems. Flexibilität bedeutet, dass die Entscheidungsstrukturen eines politischen Systems die Wahl von Problemlösungen erlauben, die ohne Schwierigkeiten veränderten Umweltbedingungen angepasst werden können. Für die Beurteilung der Konkordanzdemokratie hinsichtlich der Flexibilität sollten zwei idealtypische Situationen auseinander gehal-

ten werden, die sich bezüglich der Anforderungen an die Qualität der Flexibilität unterscheiden:

- Situationen, in denen lediglich die Anwendung von politischen Entscheidungen auf einzelne Fälle flexibel gehandhabt werden muss und
- Situationen, in denen das politische System Entscheidungen grundsätzlich ändern muss.

Konkordanzdemokratische Entscheidungen erweisen sich bezüglich der ersten Situation als durchaus erfolgreich. Die Entscheidungen sind ja bekanntlich auf einmütigen Kompromiss abgestützt, was den beteiligten Interessenvertretern bzw. den Mitgliedern des Kerns des Elitenkartells für jede Entscheidung eine faktische Vetoposition verschafft. Problemlösungen können folglich nicht gegen den Widerstand eines dieser Beteiligten beschlossen werden. Dies führt dazu, dass zwar ein Problem in seiner ganzen Vielfältigkeit studiert wird und unzählige Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden, eine Einigung auf eine differenzierte Problemlösung unter diesen Umständen aber kaum möglich ist. In den meisten Fällen einigen sich die beteiligten Interessenvertreter auf eine Kompromisslösung, die einen breiten Interpretationsspielraum bei der Anwendung lässt. Solche "Gummiparagraphen" grantieren eine entsprechend grosse Flexibilität, wie sie im ersten Fall notwendig ist.

Betrachtet man aber die zweite Situation, in der eine grundsätzliche Anpassung von politischen Entscheidungen gefordert ist, so erweist sich die Konkordanz als äussert ungünstiges politisches Strukturmuster. Genau diese Art von politischen Entscheidungen widersprechen der Logik der Konkordanzdemokratie. Die umfassende Interessenberücksichtigung und die Norm des Kompromisses führen vielmehr zu Problemlösungen, die, einmal entschieden, kaum mehr abgeändert werden können.

Die Verhandlungen im pluralistisch-bürokratischen System führen nur dann zu einem Ergebnis, wenn alle Interessen berücksichtigt

werden und sich alle Interessenvertreter mit einer Problemlösung einverstanden erklären. Diese schwer erkämpften Kompromisse sind aber so stark fixiert, dass keine schnelle Änderung möglich ist.

Erzwingen nun Veränderungen in der Problemsituation eine Anpassung einer Problemlösung, lässt sich dies nicht einfach als problemlose Routinehandlung durchführen. Der klar fixierte Kompromiss kann nur durch neue Verhandlungen unter den beteiligten Interessenvertretern abgeändert werden. Wenn es aber notwendig ist, für jede solche Abänderung einer Problemlösung das komplizierte Verfahren eines konkordanzdemokratischen Entscheidungsprozesses durchzuführen, so versteht sich von selbst, warum Flexibilität nicht zu den Vorteilen der Konkordanz zu zählen ist.

Das hohe Tempo und die weitreichenden Konsequenzen der Veränderungen gesellschaftlicher Parameter, die politisches Handeln mitbestimmen, ist eines der herausragenden Merkmale hochentwickelter, kapitalistischer Gesellschaften. Es ist zu vermuten, dass in den meisten Politikbereichen Situationen zunehmen, in denen eine grundsätzliche Flexibilität des politischen Systems gefragt ist. Bis zu einem gewissen Ausmass können diese Veränderungen durch die Anpassung von politischen Entscheidungen bei der Anwendung sicher aufgefangen werden. Diese, durch die Konkordanz begünstigte Flexibilität, stösst allerdings rasch an ihre Grenzen. Die entscheidende, grundsätzliche Flexibilität kann auch die Konkordanzdemokratie nur in geringem Umfang gewährleisten, weshalb die Vermutung in der dritten Hypothese generell zutreffen dürfte.

## 2. Konkordanz und Dissens

Generell werden die Vorteile eines konkordanzdemokratischen Strukturmodells in seiner Fähigkeit gesehen, Dissens gegen politische Entscheidungen relativ problemlos abzubauen und eine hohe Legitimität politischer Institutionen und Entscheidungen

zu garantieren. Differenziert man diese generelle Einschätzung der Vorteile einer Konkordanzdemokratie nach den drei Kriterien zur Beurteilung des Dissensaspektes von Politik, so lassen sich die folgenden drei allgemeinen Hypothesen formulieren:

Hypothese 4: Je stärker in einem politischen System die beiden Prinzipien der Konkordanz realisiert sind, desto grösser ist das Interessenberücksichtigungspotential des politischen Systems.

Hypothese 5: Je stärker in einem politischen System die beiden Prinzipien der Konkordanz realisiert sind, desto grösser ist die Legitimität des politischen Systems

Hypothese 6: Je stärker in einem politischen System die beiden Prinzipien der Konkordanz realisiert sind, desto geringer ist die Repressivität des politischen Systems.

In der vierten Hypothese wird die Vermutung ausgesprochen, dass die Konkordanzdemokratie über ein hohes Potential der Interessenberücksichtigung verfügt. Der Einbezug aller organisations- und konfliktfähigen Interessen in das pluralistisch-bürokratische System und die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens bringen es mit sich, dass die beteiligten Interessen die von ihnen mitbestimmten Problemlösungen ohne weiteres akzeptieren.

Durch den umfassenden Beizug der Interessen und ihre faktische Vetoposition im Verlauf eines Entscheidungsprozesses verfügen die organisations- und konfliktfähigen Interessen über einen Einfluss auf politische Entscheidungen, der ihnen eine kontinuierliche und berechenbare Befriedigung ihrer Forderungen garantiert. Konkordanz ermöglicht zwar keine horrenden politischen Gewinne, doch bildet sie eine Garantie dafür, dass kein Interesse negativ allzu stark tangiert wird. Damit sind natür-

lich keine aufsehenerregenden Maximalprogramme durchsetzbar; die einmal beschlossenen Problemlösungen werden aber durch die beteiligten Interessen nur noch selten in Frage gestellt.

Da gerade solche Programme, die eine Realisierung von Maximalforderungen einzelner Interessen anstreben, in hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaften auf gewichtige Implementationswiderstände stossen, erscheinen konkordanzdemokratische Entscheidungsprozesse in einem positiven Licht. Die beteiligten organisations- und konfliktfähigen Interessen einigen sich in der Konkordanzdemokratie auf gemeinsame Entscheidungen, die dann in der Gesellschaft auch durchgesetzt werden können und nicht bloss Absichtserklärungen bleiben.

Das grosse Potential der Interessenberücksichtigung, über das die Konkordanzdemokratie verfügt, bedeutet allerdings nicht, dass kein Widerstand gegenüber politischen Entscheidungen zu erwarten ist. Versuche zur Verhinderung der Implementation politischer Entscheidungen des pluralistisch-bürokratischen Systems kommen zunächst einmal von der Gruppe nichtorganisierter und nichtkonfliktfähiger Interessen, die an den konkordanzdemokratischen Entscheidungsprozessen nicht partizipieren. Ihre Interessen werden im besten Fall antizipierend berücksichtigt, wenn das konkordanzdemokratische Elitenkartell einige ihrer Forderungen in die Problemlösungen aufnimmt. Dies erfolgt jedoch äusserst selten. Als Beispiel eines solchen Interesses können etwa die Organisationen ökologischer Forderungen vor ca. 15 Jahren angeführt werden. Sie hatten zwar schon eine gewisse Organisation erreicht, waren aber damals an den Entscheidungsprozessen der Konkordanzdemokratie nur marginal beteiligt. Diese Situation hat sich bis heute teilweise geändert, auch wenn ökologische Interessenorganisationen noch immer eine untergeordnete Rolle im politischen System spielen.

Eine zweite Gruppe, die gegen Entscheidungen des pluralistisch-bürokratischen Systems opponiert, wird von jenen Interessen gebildet, die im konkordanzdemokratischen Elitenkartell nur rela-

tiv geringen Einfluss besitzen und der Ueberzeugung sind, ihre Interessenstandpunkte seien nicht adäquat berücksichtigt worden. Dabei handelt es sich meistens um zahlenmässig kleine, aber finanzkräftige Interessenorganisationen mit einer starken ideologischen Komponente. In der schweizerischen Konkordanzdemokratie könnte man z.B. das Redressement National zu dieser zweiten Gruppe zählen.

Eine dritte Quelle von Widerstand gegen Entscheidungen des pluralistisch-bürokratischen Systems ergibt sich aufgrund von Fehleinschätzungen der Mitglieder des Elitenkartells bezüglich der Meinungen ihrer Basis. Gerade weil die Vertreter der Interessenorganisationen in der Konkordanzdemokratie über einen relativ breiten Verhandlungsspielraum verfügen (müssen), d.h. weniger stark als in anderen Systemen an die eigene Basis rückgebunden sind, kommt es immer wieder vor, dass sie die Präferenzen der Mitglieder falsch beurteilen und Entscheidungen zustimmen, die dann auf Widerstand stossen. Das auffälligste Beispiel der schweizerischen Politik ist dabei sicher die Frage der Gastarbeiter, bei der die politischen Entscheidungen des Elitenkartells wohl von der Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung abgelehnt wurden. Dass sich dies bei den entsprechenden Volksabstimmungen nicht in einer klaren Desavouierung politischer Entscheidungen niedergeschlagen hat, kann konkordanztheoretisch wohl damit erklärt werden, dass die Durchsetzungsfähigkeit des Elitenkartells gerade noch ausreichte.

Der Abbau von Dissens gegenüber politischen Entscheidungen kann in keinem politischen System alleine durch die Interessenberücksichtigung erfolgen. Die heterogenen Interessen in einer hochentwickelten, kapitalistischen Gesellschaft erzeugen bekanntlich mehr Ablehnung als Zustimmung (8). Die Ueberwindung dieses Dissenses, dessen Ursachen z.T. oben kurz angeführt wurden, erfolgt durch die Legitimation des politischen Systems. Konkordanz, so die Behauptung der fünften Hypothese, wirkt sich auf die Legitimität des politischen Systems positiv aus. Die Beteiligung aller organisations- und konfliktfähigen Interessen

an den Entscheidungsprozessen verleiht diesen ein hohes Mass an Rechtmässigkeit. Entscheidungsprozesse der Konkordanzdemokratie sind so organisiert, dass eine umfassende Zahl von Interessen direkt einbezogen wird. Diese Beteiligung garantiert, wie oben gezeigt wurde, mittel- und langfristige Vorteile, sodass auch Ergebnisse des Verfahrens akzeptiert werden, die für einmal den eigenen Wünschen und Vorstellungen widersprechen. Zudem verhindert die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens, dass negative Veränderungen der Situation der Einzelinteressen erfolgen. All dies resultiert in einer positiven Einschätzung der Konkordanzverfahren.

Allerdings darf nicht verkannt werden, dass gewisse Aspekte der Konkordanz die Legitimität des politischen Systems gefährden. In diesem Zusammenhang gilt es besonders die Intransparenz konkordanzdemokratischer Entscheidungsprozesse zu erwähnen. Die pluralistisch-bürokratische Organisation der Entscheidungsprozesse bedingt einen Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen. Auch das Parlament wird als Institution an diesen Entscheidungen nicht beteiligt (9). Im Parlament wie in den Volksabstimmungen (in der Schweiz) geht es faktisch nur noch darum, Projekten und Programmen ex-post zuzustimmen, die in den pluralistisch-bürokratischen Interaktionen erarbeitet wurden. Der damit verbundene Bedeutungsverlust parlamentarisch-repräsentativer Institutionen schwächt das generelle Vertrauen in die grundlegenden Legitimationsmechanismen. (10)

Zudem führt die Intransparenz der pluralistisch-bürokratischen Verhandlungen zu Kompromissentscheidungen, deren Entstehung nicht nachvollziehbar ist. Individuelle Verantwortlichkeiten sind nicht mehr zuschreibbar, und es ist nicht zu eruieren, welche Interessen in welchem Umfang mit bestimmten politischen Entscheidungen befriedigt werden. Die Folge ist eine Gefährdung des Vertrauens auch in die Interessenvertreter und die Bürokratie. (11)

Die Intransparenz konkordanzdemokratischer Entscheidungsprozesse hat allerdings in der Schweiz lediglich zu einem latenten Misstrauen in das politische System geführt. Die positiven Einschätzungen der politischen Institutionen aufgrund des Gratifikationsmotivs scheint (noch?) zu überwiegen. Darauf deuten auch verschiedene Umfrageergebnisse hin, in denen das Vertrauen in die politischen Institutionen des Bundes noch nicht gebrochen erscheint.

Die sechste Hypothese besagt, dass konkordanzdemokratische Entscheidungsprozesse einen negativen Einfluss auf das Ausmass der Repressivität des politischen Systems haben. Der Einbezug aller organisations- und konfliktfähigen Interessen in das pluralistisch-bürokratische System sowie die Abstützung kollektiver Entscheidungen auf einmütigen Konsens machen die Anwendung von Gewalt in einer Konkordanzdemokratie nur selten notwendig.

Die Besonderheiten der Konkordanzdemokratie erlauben einen sehr weitgehenden Abbau des Dissenses gegen Entscheidungen des pluralistisch-bürokratischen Systems, sodass das verbleibende Dissenspotential gering bleibt. In einer grossen Zahl der Fälle verbleiben nur einzelne Personen, die sich nicht nach den Handlungsvorschriften der Problemlösungen richten. Massiver Widerstand gegen Problemlösungen, der mit Gewalt überwunden wird, tritt in einer Konkordanzdemokratie seltener auf als in politischen Systemen, in denen die Prinzipien der Konkordanz eine kleinere Rolle spielen.

Allerdings besteht in der Konkordanzdemokratie, gerade wegen der Seltenheit der Anwendung von Gewalt, die ausgeprägte Tendenz, derartige Vorkommnisse über Gebühr zu dramatisieren. Eher unbedeutende Ereignisse erhalten sofort den Stellenwert einer Systemgefährdung. Unter dem Druck der Öffentlichkeit wie auch der Unsicherheit der Verantwortlichen im Umgang mit solchen Situationen, setzt eine Ueberreaktion ein und die Anwendung von Gewalt tendiert dazu, Eskalationsprozesse in Gang zu setzen.

Insgesamt betrachtet dürften die drei Hypothesen zum Dissensaspekt von Politik in der oben referierten Form nur bedingt zutreffen. Vergleicht man allerdings eine Konkordanzdemokratie mit einer Konkurrenzdemokratie, so lässt sich behaupten, dass der Abbau von Dissens mittels konkordanzdemokratischer Mechanismen eher möglich ist als mit Verfahren konkurrenzdemokratischer Art. Interessenberücksichtigung und Legitimität einer Konkordanzdemokratie dürften in der Regel grösser, die Repräsentivität geringer sein als in vergleichbaren konkurrenzdemokratisch organisierten Systemen.

ANMERKUNGENAnmerkungen zur Einleitung

- (1) Siehe Neidhart 1970.
- (2) Siehe Germann 1975, 1976, 1977.
- (3) Wittmann 1980.
- (4) Meier/Ricklin 1974; ähnlich Bucheli 1979.

Anmerkungen zu Teil I

- (1) Lübke o.J.; Offe 1979.
- (2) Siehe Schmitter 1977; zum Thema "Regierbarkeit" vgl. die Sammelbände von Crozier et al. 1975, Greven et al. 1975, Hennis et al. 1977 und 1981 sowie King 1976.
- (3) Scharpf 1976, Offe 1979.
- (4) Brittan 1975, Rose 1977, King 1975.
- (5) Z.B. Lehner 1979.
- (6) Diese These im Anschluss an Inglehart 1977.
- (7) Bezugnehmend z.B. auf die Institutionentheorie von Schelsky 1970.
- (8) Z.B. Buchanan 1975.
- (9) Dieser Abschnitt beruht v.a. auf Guggenberger 1974.
- (10) Bsp. für die ökonomische Krisentheorie: Mandel 1972; Boccara et al. 1972.
- (11) Bsp. für die politische Krisentheorie: Offe 1972, Habermas 1974.
- (12) Offe 1979: 295.
- (13) King 1975.
- (14) Rose 1975, Rose 1976.
- (15) Maslov 1970.
- (16) Inglehart 1977.
- (17) Klages 1978, Janowitz 1978, Lehner 1979.
- (18) Abnahme der sozialstrukturellen Bedingtheit des Wahlverhaltens siehe Abramson 1971, Klingeman/Taylor 1977 und Pappi 1976.
- (19) Niskanen 1971.
- (20) Gehlen 1969, Schelsky 1970.
- (21) Bell 1979.
- (22) Shonfield 1965, Scharpf 1974.
- (23) Siehe Finer 1973, Widmaier 1977.
- (24) Für den militärisch-industriellen Komplex siehe Lieberson 1971, für andere Politikbereiche Lehner 1979.
- (25) Siehe Scharpf 1974.
- (26) Siehe Lehner 1979: 37.
- (27) Lehner 1979, Scharpf 1974, 1976, Luhmann 1974, 1974a, Offe 1972.
- (28) Zum Begriff "Komplexität" siehe Luhmann 1975, Eley 1974, Weaver 1978, Nurmit 1978.
- (29) Die anthropologischen Grundlagen des verwendeten Ansatzes werden am besten über die Auseinandersetzung von Schmid 1974 mit Luhmann erschlossen.
- (30) Luhmann 1968: 1.
- (31) Zur Definition von Systemen mit Hilfe der Kategorie des Sinnes siehe Luhmann 1974, Habermas/Luhmann 1971.

- (32) Siehe Luhmann 1970, andere Definitionen von Autonomie siehe z.B. Deutsch 1969: 284ff oder Etzioni 1968: 115ff.
- (33) Luhmann 1974a: 158.
- (34) Luhmann hat zurecht darauf hingewiesen, dass Reduktion von Komplexität nicht mit Vernichtung von Komplexität gleichgesetzt werden darf, siehe Luhmann 1971: 33ff.
- (35) Zur Strukturbildung und ihrer Definition als Aufbau von generalisierten Verhaltenserwartungen siehe Luhmann 1970: 119ff.
- (36) Zur Unterscheidung von Struktur und Prozess im Rahmen der funktional-strukturellen Systemtheorie sowie den Vergleich mit früheren Unterscheidungen siehe Schmid 1974.
- (37) Siehe Luhmann 1969.
- (38) Offe 1972: 74ff.
- (39) Offe 1972: 78; Hervorhebung durch den Autor.
- (40) Luhmann 1974a: 158f. und Anm. 17.
- (41) Für diese Kategorie von Definitionen vgl. die Staatszwecklehre.
- (42) Zweckerreichung siehe Parsons 1966; Verteilung von Werten siehe Easton 1965.
- (43) Siehe z.B. Dahl 1971.
- (44) Siehe z.B. Scharpf 1973.
- (45) Offe 1973.
- (46) Luhmann 1974a.
- (47) Scharpf 1974 und 1976.
- (48) Vgl. z.B. die unterschiedlichen Auffassungen im Band "Effektivität im öffentlichen Sektor".
- (49) Gäfgen 1968: 100ff; Scharpf 1974: 99ff.
- (50) Siehe z.B. Theiler 1977: 63ff.
- (51) Z.B. Deutsch 1970.
- (52) Lehner 1979, Offe 1973 sowie Ellwein 1978.
- (53) Zum Problem der Koordination allgemein siehe die Literatur zur politischen Planung, einen guten Ansatz bringt Scharpf 1972a.
- (54) Deutsch 1969: 233ff und Deutsch 1975.
- (55) Siehe Offe 1972a.
- (56) Siehe Scharpf 1970.
- (57) Für diese Definition vgl. Luhmann 1969, Edelmann 1964, Easton 1965 und 1975.
- (58) Z.B. Offe 1972: 27ff., Hennis 1976.
- (59) Siehe Anm. 58 und Easton 1975.

#### Anmerkungen zu Teil II

- (1) Siehe z.B. Almond 1956.
- (2) Vgl. Lehmbruch 1967, Lijphart 1975, McRae 1974, Dion 1975, Steiner 1974
- (3) Daalder 1974 berichtet diese erstaunte Reaktion eines amerikanischen Forschers.
- (4) Lijphart 1968, Lehmbruch 1967.
- (5) Daalder 1974: 60f.; eine gute Dokumentation der Diskussion bietet der Sammelband von McRae 1974.
- (6) Für die Schweiz: Lehmbruch 1967, 1968, Steiner 1969, 1969a, 1974, Keech 1972; für andere Länder vgl. die Literaturliste in McRae 1974.

- (7) Steiner in Obler/Steiner/Dierickx 1977. Aehnliche Argumente finden sich bei Bohn 1980 und McRae 1975.
- (8) Zum Konzept "decision by interpretation" siehe Steiner 1980, S. 55ff.
- (9) Zur älteren These siehe Hermens; zur "consociational theory" siehe Lehmbruch 1969, Lijphart 1969 und Lorwin 1969.
- (10) Eisenstadt 1974 und 1977. Eine ähnliche Perspektive verfolgt auch Vogel 1979.
- (11) Das Konzept der Segmentierung wird von Heintz für den Fall der Schweiz diskutiert.
- (12) Eisenstadt 1977: 76.
- (13) Geser 1974, Geser/Höpflinger 1976, 1977, Geser 1981.
- (14) Siehe z.B. Steiner 1970, Lijphart 1975, Germann 1975, Geser/Höpflinger 1976.
- (15) Geser/Höpflinger 1976; der weitgehende Ausschluss der Öffentlichkeit bei den Entscheidungen wird auch in der "consociational theory" thematisiert, siehe z.B. Daalder 1974, Lijphart 1975 und Steiner 1970.
- (16) Zu den einzelnen Stichworten als summarischer Hinweis: Hennis et al. 1977, 1981; Lehmbruch/Schmitter 1979 und Schmitter/Lehmbruch 1979; Dion 1973; Lehner 1978.
- (17) Der Begriff "pluralistisch-bürokratische Interaktionssysteme" wurde von Scharpf 1976 geprägt. Zur Theorie der Überlastung der Interessenvermittlung siehe Lehner 1979.
- (18) Lehner 1979: 159.
- (19) Siehe z.B. Scharpf 1970.
- (20) Lehner 1979: 185ff.
- (21) Lehner 1979: 71ff.
- (22) Dies als Antwort auf die pessimistische Aussage von Lehmbruch 1977, es bleibe nur noch der "resignative Ausweg" in die Konkordanz.
- (23) Zur Theorie der "minimal winning coalition" vgl. Riker 1962. Eine Anwendung auf den Fall der Schweiz bietet Steiner 1976.
- (24) Lehmbruch 1979, Zitat S. 4.
- (25) Siehe Neidhart 1970.
- (26) Lijphart 1975: 103ff., Lehner 1978.
- (27) Vgl. die Aehnlichkeit dieser Formulierung mit der Definition des sozialen Korporatismus von Schmitter 1974.
- (28) Siehe Lehner 1979.
- (29) Scharpf 1976; siehe auch Ellwein/Görlitz 1967: 13ff und Dye 1975.
- (30) Zum Bedeutungsverlust des Parlaments siehe den Bericht von Lehner 1978.
- (31) Zu den theoretischen Grundlagen der Koalitionstheorie siehe Riker 1962.
- (32) Siehe dazu die Ausführungen von Lehner 1979.
- (33) Zur Problematik der Grösse eines Entscheidungsgremiums siehe Scharpf 1976 und die dort zitierte Literatur.
- (34) Zum Begriff siehe Offe 1972: 145ff; zum Einfluss von Interessengruppen allgemein vgl. Beyme 1969.
- (35) Zum Begriff der Spitzenverbände bzw. "peak associations" siehe die Literatur zum liberalen Korporatismus.

- (36) Siehe Barnes et al. 1979.
- (37) Siehe z.B. Lehner 1979: 66ff.
- (38) Zum Problem der Implementierungswiderstände siehe Mayntz 1977, 1980 und 1980a sowie Pressman/Wildavsky 1973.
- (39) Zum folgenden vgl. v.a. Geser/Höpflinger 1976, 1977.
- (40) Geser/Höpflinger 1977, eine empirische Illustration für einen bestimmten Aspekt des schweizerischen politischen Systems bieten Germann 1981, Germann/Frutiger 1979.
- (41) Die theoretische Begründung dieser These siehe z.B. bei Buchanan/Tullock 1975.
- (42) Für den Fall der Schweiz sei in diesem Zusammenhang auf die Fallstudie von Kocher 1967 sowie auf die Beispiele von Neidhart 1970 verwiesen.
- (43) Siehe z.B. Lehmbuch 1967.
- (44) Vor allem für solche Verhandlungen bildet der Ausschluss der Öffentlichkeit eine unerlässliche Voraussetzung.
- (45) Vgl. Lehner 1979.
- (46) Siehe dazu die Darstellungen von Werner 1975 und von Peters/Zeugin 1979. Für den Stand der aktuellen Diskussion siehe die Beiträge in der Zeitschrift "Social Indicators".
- (47) Siehe Opp 1976: 130ff.
- (48) Bunge 1975: 72.
- (49) Carlisle 1972: 25.
- (50) Cazes 1972: 14.
- (51) Biderman 1966: 69.
- (52) Sheldon/Freeman 1972: 14.
- (53) Bauer 1966: 1.
- (54) Siehe z.B. die Diskussion im Rahmen der Theorie des liberalen Korporatismus in Schmitter/Lehmbuch 1979.
- (55) Siehe z.B. Polsby 1963.
- (56) Parsons 1951.
- (57) Laumann/Pappi 1976: 163ff.
- (58) Kriesi 1980: 104ff.
- (59) Kriesi 1977: 44.
- (60) Siehe z.B. die Liste der Kommissionen in Staatskalender.
- (61) Neidhart 1970.
- (62) Vgl. Eichenberger 1949.
- (63) Siehe Germann/Frutiger 1979 und Germann 1981.
- (64) Siehe dazu allgemein die Arbeit von Guggenheim 1979.
- (65) Zum Thema "parastaatliche Verwaltung" siehe allgemein Werder 1980; einen Ueberblick über die schweizerische Landwirtschaftspolitik geben Rieder/Jörin 1980.
- (66) Siehe Rae 1967.
- (67) Schmitter 1977.
- (68) Einige Typologien für die Schweiz siehe Meyer 1968, Flückiger 1968, Guggenheim 1979.
- (69) Siehe die in Anm. 68 zitierten Arbeiten, sowie Gierisch 1974.
- (70) siehe dazu die Monographie von Gruner 1977 und die Darstellung von Schmid 1981.
- (71) Vgl. die Ausführungen von Gierisch 1974.
- (72) Zu den Angestelltenverbänden siehe Höpflinger 1980.
- (73) Siehe allgemein Lehner 1979: 116ff. Eine Fallstudie für den "militärisch-industriellen Komplex" bietet Lieberson 1971.

- (74) Vgl. den Ueberblick über die Interessengruppenforschung durch Beyme 1974.
- (75) Die Geschichte der Institutionalisierung der Konkordanzdemokratie lässt sich bei Neidhart 1970 nachlesen.
- (76) Siehe allgemein Flückiger 1968:44ff., Zitat S. 45.
- (77) Scharpf 1976: 45ff, Zitat S. 46.
- (78) Eine Darstellung dieses Forschungszweiges bietet Wiesendahl 1980.
- (79) Siehe auch Gierisch 1974.
- (80) Wiesendahl 1980: 267.
- (81) Siehe auch Wiesendahl 1980: 266.
- (82) Siehe z.B. Kocher 1967.
- (83) Z.B. Steiner 1980.
- (84) Siehe z.B. Gabriel 1979: 73ff.
- (85) Als Bsp. des Cognitive-mapping Gaupp/Uehlinger/Vogel 1980.
- (86) Das genaue Vorgehen bei einer solchen Untersuchung wird in der in Anm. 85 zitierten Arbeit beschrieben.
- (87) Siehe Rüegg 1977.
- (88) Vgl. etwa Lehmbruch 1976.

#### Anmerkungen zu Teil III

- (1) Begründung und Entwicklung der Kriterien finden sich in Teil I dieser Arbeit.
- (2) Als Ausnahme siehe Meier/Ricklin 1974.
- (3) Siehe Kocher 1967 und Jenny 1966.
- (4) Siehe Lehner 1979: 122ff.
- (5) Siehe Nüssli/Rüegg 1980: 15ff.
- (6) Für den Fall der sogenannten Multi-Experten in schweizerischen Expertenkommissionen siehe jetzt Germann 1981, S. 109ff.
- (7) Geser/Höpflinger 1977: 30ff.
- (8) Vgl. Luhmann 1970a.
- (9) Dies bedeutet nicht den Ausschluss von Parlamentariern. Allerdings sind sie in den pluralistisch-bürokratischen Interaktionen in der Rolle von Interessenvertretern dabei.
- (10) Die Erosion der Legitimationsgrundlagen des Staates wird eingehend in Kielmansegg 1977 behandelt.
- (11) Vgl. Nüssli/Rüegg 1980.

LITERATURVERZEICHNIS

- ABENDROTH, Wolfgang: "Innerparteiliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie", in: ders.: Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie in der BRD, Frankfurt 1965, S. 74 - 109.
- ALBONICO, Ruedi: Nebenamtlich - Nebenbei. Selbstverwaltung in kleinen Gemeinden, Farnas 1979.
- ALMDOND, Gabriel: "Comparative Political Systems", in: Journal of Politics 1956, S. 391 - 409.
- ALSCHULER, Lawrence R.: Social Cleavages and Democracide in Switzerland, Genf 1975 (mimeo).
- ALUTTO, Joseph A. and James A. BELASCO: "A Typology for Participation in Organizational Decision Making", in: Administrative Science Quarterly 1972, S. 117 - 125.
- ASHBY, W. R.: "Vielfalt", in: Türk, Klaus (Hrsg.): Handlungssysteme, Opladen 1978, S. 47 - 60.
- BALLERSTEDT, Eike: Probleme und Modelle der Sozialberichterstattung, SPES-Arbeitspapier 29, Frankfurt 1975.
- BALLERSTEDT, Eike und Wolfgang GLATZER: Soziologischer Almanach, Frankfurt 1975.
- BARNES, Samuel H. et al.: Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. London 1979.
- BARRY, Brian: "Political Accomodation and Consociational Democracy", in: British Journal of Political Science 1975, S. 477 - 505.
- BAUER, Raymond A.: "Detection and Anticipation of Impact: The Nature of the Task", in: ders.: Social Indicators, Cambridge 1966, S. 1 - 67.
- BENSMAN, Joseph: "Max Weber's Concept of Legitimacy: An Evaluation", in: Vidich Arthur J. and Ronald M. Glassmann: Conflict and Control, Beverly Hills 1979, S. 17 - 48.
- BERELSON, B. R.: "Democratic Practice and Democratic Theory", in: Berelson/Lazarsfeld/McPhee: Voting, Chicaco 1954, S. 305 - 323.
- BEYME, Klaus von: Interessengruppen in der Demokratie, München 1974.
- BIDERMAN, Albert D.: "Social Indicators and Goals", in: Bauer 1966, S. 68 - 153.

- BIRNBAUM, Pierre: "Consensus and Depoliticisation in Contemporary Political Theory", in: Birnbaum/Lively/Parry: Democracy, Consensus and Social Contract, London 1978, S. 173 - 184.
- BLONDEL, Jean: Pre- and Non-Parliamentary Solution of Conflicts in Industrial Democracies: The Case of Great Britain, Colchester 1977 (mimeo).
- BLUHM, W.T.: Political Integration, Cultural Integration and Economic Development. 8. Weltkongress der IPSA, München 1970.
- BLUM, Andreas (Hrsg.): Ist unser Parlament überfordert?, Bern 1970.
- BOCCARA, Paul et al.: Der Staatsmonopolistische Kapitalismus, Frankfurt 1972
- BRITTAN, Samuel: "The Economic Contradictions of Democracy", in: British Journal of Political Science 1975.
- BUCHANAN, James M.: The Limits of Liberty, Chicago 1975.
- BUCHANAN, James M. and Gordon TULLOCK: The Calculus of Consent, Ann Arbor 1975.
- BUCHELI, Markus: Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems, Bern 1979.
- BUNGE, M.: "What is a Quality of Life Indicator?", in: Social Indicators Research 1975.
- BURGER, Rudolf: Vom Kandidaten zum Einwohnerrat, Frauenfeld 1980.
- CARLISLE, E.: "The Conceptual Structure of Social Indicators", in: Shonfield/Shaw 1972.
- CAZES, B.: "The Development of Social indicators: A Survey", in: Shonfield/Shaw 1972.
- CROZIER, M. et al.: The Crisis of Democracy, New York 1975.
- DAALDER, Hans: "On Building Consociational Nations: The Case of the Netherlands and Switzerland", in: International Science Journal 1971, S. 355 - 370.
- DAALDER, Hans: "The Consociational Democracy Theme", in: World Politics 1974, S. 604 - 621.
- DAHL, Robert A.: Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven 1971.

- DELLEY, Jean-Daniel: L'initiative populaire en Suisse, Lausanne 1978.
- DETLING, Warnfried: Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie?, München 1976.
- DEUTSCH, Karl W.: Politische Kybernetik, Freiburg 1969.
- DEUTSCH, Karl W.: "On the Learning Capacity of Large Political Systems", in: Kochen, Manfred: Information for Action, New York 1975, S. 61 - 83.
- DION, Leon: "The Politics of Consultation", in: Government and Opposition 1973, S. 332 - 353.
- DORFF, Robert H. and Jürg STEINER: "Political Decision Making in Face-to-Face Groups", in: American Political Science Review 1981, S. 368 - 380.
- DUNN, J.A.: "Consociational Democracy and Language Conflicts: A Comparison of the Belgian and Swiss Experience", in: Comparative Political Studies 1972, S. 3 - 39.
- DYE, Thomas R.: Understanding Public Policy, Englewood Cliffs 1975.
- EASTON, David: A Systems Analysis of Political Life, New York 1965.
- EASTON, David: "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", in: British Journal of Political Science 1975, S. 435 - 457.
- EDELMANN, Murray: The Symbolic Uses of Politics, Urbana 1964.
- EISENSTADT, Shmuel N.: The Behavior of Small States, Jerusalem 1974 (mimeo).
- EISENSTADT, Shmuel N.: "Soziologische Merkmale und Probleme kleiner Staaten", in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 1977, S. 67 - 85.
- ELEY, Lothar: "Komplexität als Erscheinung", in: Neue Beiträge zu Habermas-Luhmann-Diskussion, Frankfurt 1974, S. 130-153.
- ELLWEIN, Thomas und Axel GOERLITZ: Parlament und Verwaltung, 1. Teil, Stuttgart 1967.
- ELLWEIN, Thomas: Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung. Opladen 1976.
- ENGLER, Urs: Stimmbeteiligung und Demokratie, Bern 1973.
- ETZIONI, Amitai: The Active Society, New York 1968.

- FARAGO, Peter: "Antagonistische Interessen und Verhandlungsdemokratie", in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 1980, S. 229 - 243.
- FINER, S. E.: The Political Power of Organized Labour, in: Government and Opposition 1973.
- GABRIEL, Jürg: Das Politische System der Schweiz, Zürich 1979.
- GAEFGEN, Gerard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1968.
- GASSER, A.: "Der freiwillige Proporz im kollegialen Regierungssystem der Schweiz", in: Politische Studien 1966, S. 269 - 276.
- GEHLEN, Arnold: Moral und Hypermoral, Bern 1969.
- GERMANN, Raimund E.: Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern 1975.
- "Der Bürger in der Konkordanzdemokratie", in: Civitas 1976.
  - "Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie?", in Zeitschrift für schweizerisches Recht 1977, S. 173 - 186.
  - Die ausserparlamentarischen Kommissionen. Die Milizverwaltung des Bundes, Bern 1981.
  - und Andreas FRUTIGER: "Les experts et la politique", in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 1978/2, S. 99 - 127.
  - und Andreas FRUTIGER: Les commission extraparlamentaires créées de 1970 a 1977, Genf 1979.
- GESER, Hans: Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften, Zürich 1974 (mimeo).
- GESER, Hans und Francois HOEPFLINGER: "Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften", in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 1976, S. 27 - 54.
- Grösse, Verwaltungsstruktur und Entwicklung schweizerischer Kantone, Zürich 1977 (mimeo).
- GESER, Hans: Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation, Bern 1981.
- GIDDENS, Anthony: The Class Structure of the Advanced Society, New York 1975.
- GIERISCH, Bobby M.: Interest Groups in Switzerland, Zürich 1974.

- GRAZIANO, Luigi: "The Historic Compromise and Consociational Democracy", in: International Political Science Review 1980, S. 345 - 368.
- GREVEN, M.Th., Bernd GUGGENBERGER und J. STRASSER: Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung im Spätkapitalismus, Darmstadt 1975.
- GROSS, B. M.: Social Intelligence for America's Future, Boston 1969.
- GRUNER, Erich: Die schweizerische Bundesversammlung 1920 - 1968. Bern 1970.
- GRUNER, Erich: Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Bern 1973.
- GRUNER, Erich, DAETWYLER, Martin und Oscar ZOSO: Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz, Bern 1975.
- GRUNER, Erich und Jörg Paul MUELLER: Erneuerung der schweizerischen Demokratie?, Bern 1977.
- GUGGENBERGER, Bernd: Wem nützt der Staat?, Stuttgart 1974.
- Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie, Stuttgart 1980.
  - und Udo KEMPF: Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978.
- GUGGENHEIM, Georges: Das Vernehmlassungsverfahren im Bund 1970-1976, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, Zürich 1978.
- HABERMAS, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973.
- HENNIS, Wilhelm: Legitimität - Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: PVS-Sonderheft 7, 1976, S. 9 - 38.
- "Parteienstruktur und Regierbarkeit", in: Hennis et al. 1977, S. 150 - 195.
  - et al.: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Stuttgart 1977 und 1979.
- HENRIOT, P.J.: Political Aspects of Social Indicators, New York 1972.
- HERTIG, Hans-Peter: Partei, Wählerschaft oder Verband? Entscheidfaktoren im eidgenössischen Parlament, Bern 1980.

- HOEPFLINGER, Francois: Industriegewerkschaften in der Schweiz, Zürich 1976.
- Die anderen Gewerkschaften. Angestellte und Angestelltenverbände in der Schweiz, Zürich 1980.
- INGLEHART, Ronald: The Silent Revolution. Changing Values and Political Stiles Among Western Publics, Princeton 1977.
- JAEGER, Wolfgang (Hrsg.): Partei und System, Stuttgart 1973.
- JANOWITZ, Morris: Social Control of the Welfare State, Chicago 1978.
- JENNY, Beat Alexander: Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz, Zürich 1966.
- KALTENBRUNNER, Gerd .K.: Der überforderte, schwache Staat. Sind wir noch regierbar?, München 1975.
- KEECH, W.R.: "Linguistic Diversity and Political Conflict: Some Observations Based od Four Swiss Cantons", in: Comparative Politics 1972, S. 387 - 404.
- KIELMANSEGG, Peter Graf: Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart 1977.
- KING, Anthony: "Overload: Problems of Governing in the 1970s", in: Political Studies 1975.
- Why is Britain Becoming Harder to Govern?, London 1976.
- KIRCHHEIMER, Otto: "The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes", in Social Research 1957, S. 127 - 156.
- KLAGES, L.: "Wohlfahrtsstaat als Stabilitätsrisiko?", in: H. Baier: Freiheit und Sachzwang, Opladen 1978, S. 192 - 207.
- KLOETI, Ulrich: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern 1972.
- KOCHER, Gerhard: Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, Bern 1967.
- KRIESI, Hans-Peter: Bezugsrahmen für die Analyse politischer Entscheidungsprozesse in der Schweiz, Zürich 1977 (mimeo).
- Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt 1980.
- KUEHR, Herbert: "Theorie und Praxis innerparteilicher Demokratie", Neue Politische Literatur 1976, S. 41 - 57.
- LAND, K.: Social Indicator Models. An Overview, Illinois 1974.

LAUMANN, Edward O. and Franz U. PAPPI: Networks of Collective Action, New York 1976.

LEHMBRUCH, Gerhard: Proporzdemokratie: "Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Oesterreich", Tübingen 1967.

- "A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon, Brüssel 1967 (mimeo).
- "Konkordanzdemokratie im Politischen System der Schweiz", in: PVS 1968, S. 443 - 459.
- Segmented Pluralism and Political Strategies in Continental Europe: Internal and External Conditions of Concordant Democracy. Paper presented at the Torino Round Table of the IPSA, 1969.
- "Konkordanzdemokratien im internationalen System", in: PVS-Sonderheft 1, 1969, S. 139 - 163.
- "Consociational Democracy in the International System", in: European Journal of Political Research 1975, S. 377 - 391.
- Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976.
- "Verfassungspolitische Alternativen der Politikverflechtung", in: Scharpf et al. 1977, S. 87 - 93.
- "Liberal Corporatism and Party Government", in : Comparative Political Studies 1977, S. 91 - 126.
- Parteiensystem und Interessenverbände in der Politikentwicklung, Konstanz 1979 (mimeo).

LEHNER, Franz: Government by Cartel, Mannheim 1978 (mimeo),

- Pre- and Extraparlamentary Decision-Making in the Highly Industrialized Democracies, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, Zürich 1978.
- Grenzen des Regierens, Königstein 1979.
- und Benno HOMANN: Struktur und Dynamik politischer Koalitionen in der schweizerischen Konkordanzdemokratie, Bochum 1982 (mimeo).

LIEBERSON, Stanley: "An Empirical Study of Military-Industrial Linkages", in: American Journal of Sociology 1971, S. 562 - 584.

LIJPHART, Arend: "Typologies of Democratic Systems", in: Comparative Political Studies 1968, S. 3 - 44.

- Consociational Democracy, in: World Politics 1969, S. 207 - 225.
  - Cleavages in Consociational Democracies: A Four-Country Comparison, Bellagio 1971 (mimeo).
  - The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley 1975.
  - Democracy in Plural Societies, New Haven 1977.
- LINDER, Wolf, HOTZ, Beat und Hans WERDER: Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern 1979.
- LIPSET, Seymour M.: "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", in: American Political Science Review 1959, S. 68 - 105.
- LORWIN, Val R.: "Religion, Class and Language in National Politics", in Dahl, Robert: Political Opposition in Western Democracies, New Haven 1966, S. 147 - 187.
- "Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies", in Comparative Politics 1971, S. 141 - 175.
- LUEBBE, Hermann: Legitimitätskrisen, Zürich o.J.
- LUHMANN, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln 1966.
- Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969.
  - "Soziologie als Theorie sozialer Systeme", in: ders.: Soziologische Aufklärung 1, Opladen 1970.
  - "Soziologie des politischen Systems", in: ders.: 1970.
  - "Systemtheoretische Argumentationen", in: Habermas/Luhmann: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie?, Frankfurt 1971, S. 219 - 405.
  - Rechtssoziologie, Reinbeck 1972.
  - Vertrauen. Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 1973.
  - "Komplexität", in: Soziologische Aufklärung 2, Opladen 1975, S. 204 - 220.
- MACIEJEWSKY, Franz: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Beiträge zur Habermas-Luhmann-Diskussion, Frankfurt 1973.
- Neue Beiträge zur Habermas-Luhmann-Diskussion, Frankfurt 1974.

- MANDEL, Ernest: Der Spätkapitalismus, Frankfurt 1972.
- MASLOV, Abraham H.: Motivation and Personality, New York 1970.
- MASNATA-RUBATTEL, Claire und Francois: Macht und Gesellschaft in der Schweiz, Neuwied 1978.
- MAYNTZ, Renate: "Die Implementation politischer Programme", in: Die Verwaltung 1977, S. 51ff.
- "Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung", in: dies.: Implementation politischer Programme, Königstein 1980, S. 1 - 17.
  - "Die Implementation politischer Programme", in: dies.: Implementation politischer Programme, Königstein 1980, S. 236 - 249.
- MCRAE, Kenneth D.: "The Structure of Political Cleavages and Political Conflict: Reflections on the Swiss Case", Genf 1975 (mimeo).
- Consociational Democracy, Toronto 1974.
- MEIER, Alfred und Alois RIKLIN: "Von der Konkordanz zur Koalition", in: Zeitschrift für schweizerisches Recht 1974, S. 507 - 526.
- MICHEL, Robert: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Stuttgart 1970.
- MULLER, E.N.: "The Representation of Citizens by Political Authorities: Consequences of Regime Support", in: American Political Science Review 1970, S. 1149 - 1166.
- NARR, Wolf-Dieter und Claus OFFE: Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975.
- NEIDHART, Leonhard: Reform des Bundesstaates, Bern 1970.
- Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.
  - und Jean-Pierre HOBY: Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz, Zürich 1977.
- NISKANEN, William A.: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.
- NORDLINGER, E. A.: Conflict Regulation in Divided Societies, Harvard 1972.
- NURMI, H.: "On the Concept of Complexity and its Relationship to the Methodology of Policy-Oriented Research", in: Social Science Information 1974, S. 55 - 80.

- NUESSLI, Kurt: Indikatoren zum Schweizerischen Föderalismus, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, Zürich 1978.
- und Erwin Rüegg: Ziele und Massnahmen in den Richtlinien der Regierungspolitik 1975 - 1979, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, Zürich 1978.
  - und Erwin Rüegg: Governability: Selectivity and Legitimacy of Decision-Making. Some Remarks on Joint Federal-State Decision Making and Concordant Democracy in Switzerland, Zürich 1980.
- OBLER, Jeffrey, STEINER, Jürg und Guido DIERICKX: Decision Making in Smaller Democracies: The Consociational Burden, Beverly Hills 1977.
- OFFE, Claus: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972.
- "Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaften", in: Kress, Gisela und Dieter Senghaas: Politikwissenschaft, Frankfurt 1972, S. 135 - 164.
  - "Krisen des Krisenmanagements. Elemente einer politischen Krisentheorie", in: Jänicke, Martin: Herrschaft und Krise, Opladen, 1973.
  - "Unregierbarkeit. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien", in: Habermas, Jürgen: Stichworte zu geistigen Situation der Zeit, Bd. 1, Frankfurt 1979, S. 294 - 318.
- OPP, Karl-Dieter: Methodologie der Sozialwissenschaften, Reinbeck 1976.
- PARSONS, Talcott: The Social System, Glencoe 1951.
- "The Political Aspect of Social Structure and Process", in: Easton, David: Varieties of Political Theory, Englewood Cliffs 1966, S. 71 - 104.
- PETERS, Matthias und Peter G. ZEUGIN: Soziale Indikatoren, Frauenfeld 1980.
- PLESSAS, D.I. and R. FEIN: "An Evolution of Social Indicators", in: Journal of the American Institute of Planners 1972.
- POLSBY, Nelson W.: Community Power and Political Theory, New Haven 1963.
- POWELL, Jr., G. Bingham: Social Fragmentation and Political Hostility: An Austrian Case Study, Stanford 1970.

- "Review of A. Lijphart: Democracy in Plural Societies",  
in: American Political Science Review 1979, S. 295ff.
- PRESSEMAN, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky: Implementation,  
Berkeley 1973.
- REBER, Arthur Fritz: Der Weg zur Zauberformel, Schweizer Bundes-  
ratswahlen 1919 - 1959, Bern 1979.
- REICH, Richard: "Image und Stellenwert der schweizerischen  
Parteien in der heutigen Politik", in: Schweizerisches  
Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1969, S. 7 - 20.
- RIEDER, Peter und Robert JOERIN: "Mitverwaltung und Mitver-  
antwortung von parastaatlichen Organisationen als ein  
Prinzip der Landwirtschaftspolitik", in: DISP 57, 1980,  
S. 14 - 22.
- RIKER, William H.: The Theory of Political Coalitions, New  
Haven 1962.
- ROSE, Richard: "Overloaded Government: The Problem Outlined",  
in: European Studies Newsletter 1975.
- RUEEGG, Erwin: Entspannung und Konfliktivität aussenpolitischer  
Entscheide, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft,  
Zürich 1977.
- Indikatoren zur Konkordanz, Kleine Studien zur Politischen  
Wissenschaft, Zürich 1978.
- Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz  
1970.
- "Komplexität als Schranke der politischen Planung", in:  
PVS-Sonderheft 4, 1972, S. 168ff.
- SCHARPF, Fritz W.: Planung als politischer Prozess, Aufsätze  
zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt 1973.
- Die Durchsetzbarkeit innerer Reformen, Göttingen 1974.
- "Theorie der Politikverflechtung", in:  
Scharpf/Reissert/Schnabel: Politikverflechtung, Kronberg  
1976, S. 12 - 70.
- SCHELSKY, Helmut: Zur Theorie der Institution, Düsseldorf 1973.
- Die Arbeit tun die Anderen, Opladen 1975.
- SCHMID, Gerhard: Politische Parteien, Verfassung und Gesetz,  
Basel 1981.
- SCHMID, Günther: Funktionsanalyse und politische Theorie,  
Düsseldorf 1974.

- "Kritische Bemerkungen zur Indikatorenbewegung", in: W. Zapf: Soziale Indikatoren, Frankfurt 1975.
- SCHMIDT, Manfred G.: "Staat und Wirtschaft unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen", in: PVS-Sonderheft 11, S. 7 - 37.
- SCHMITTER, Philippe C.: "Still the Century of Corporatism?", in: Review of Politics 1974, S. 85 - 131.
- "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", in: Comparative Political Studies 1977, S. 7 - 38.
- Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe, Washington 1977 (mimeo).
- and Gerhard LEHMBRUCH: Trends Toward Corporatist Intermediation, London 1979.
- SCHUMANN, Klaus: Das Regierungssystem der Schweiz, Köln 1971.
- SHELDON, Eleanor B. and Howard E. FREEMAN: "Notes on Social Indicators: Promises and Potential", in: Policy Science 1970, S. 97 - 111.
- SHONFIELD, Andrew: Geplanter Kapitalismus, Köln 1968.
- and S. SHAW: Social Indicators and Social Policy, London 1972.
- SIEGENTHALER, Jürg: Die Politik der Gewerkschaften, Bern 1968.
- SIGG, Oswald: Eidgenössische Volksinitiativen 1829 - 1939, Bern 1978.
- STEINER, Jürg: "Conflict Resolution and Democratic Stability in Subculturally Segmented Political Systems", in: Res publica 1969, S. 775 - 798.
- "Nonviolent Conflict Resolution in Democratic Systems: Switzerland", in: Journal of Conflict Resolution 1969, S. 295 - 304.
- Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt, Bern 1970.
- "Majorz und Proporz", in: PVS 1970, S. 139 - 146.
- "The Consociational Theory and Beyond", in: Comparative Politics 1981.

- "Research Strategies Beyond Consociational Theory", in: Journal of Politics
  - and Robert G. LEHNEN: "Political Status and Norms of Decision Making", in: Comparative Political Studies 1974, S. 84 - 106.
  - and Robert H. DORFF: A Theory of Political Decision Making Modes. Intraparty Decision Making in Switzerland, Chapel Hill 1980.
- THEILER, Jürg: Föderalismus - Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik?, Bern 1977.
- VERBA, Sidney: "Organizational Membership and Democratic Consensus", in: Journal of Politics 1965, S. 467 - 497.
- VIDICH, A. J. and J. BENSMAN: Small Town in Mass Society, Princeton 1968.
- VOGEL, Hans: Der Kleinstaat in der Weltpolitik, Frauenfeld 1978.
- WEAVER, Warren: "Wissenschaft und Komplexität", in: Türk, Klaus: Handlungssysteme, Opladen 1978, S. 38 - 46.
- WEHRLI, Bruno: Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrievereins 1870 - 1970, Erlenbach 1970.
- Der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins, Zürich 1975.
- WERDER, Hans: Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978.
- WERNER, Rudolf: Soziale Indikatoren und politische Planung, Reinbeck 1975.
- WIDMAIER, Ulrich: Markt oder Hierarchie? IIVG-Paper 80 - 125, Berlin 1980.
- WIESENDAHL, Elmar: Parteien und Demokratie, Opladen 1980.
- WITTMANN, Walter: Die neuen Ausbeuter, Stuttgart 1980.
- Wohin treibt die Schweiz?, Bern 1979.
- ZAPF, Wolfgang: Probleme und Möglichkeiten der Sozialberichterstattung, Mannheim 1975 (mimeo).
- ZIEGLER, Jean: Eine Schweiz - über jeden Verdacht erhaben, Darmstadt 1980.
- ZWAHLEN, Rolf: Opposition in der direkten Demokratie, Zürich 1979.

LEBENS LAUF

Ich, Erwin Paul Rüegg, wurde am 21. Juni 1953 in Uznach als Sohn des Erwin Rüegg und der Therese, geborene Obrist, geboren. Die Primarschule besuchte ich in Dietikon (ZH). Anschliessend erfolgte der Uebertritt an das Realgymnasium Rämibühl, das ich 1972 mit der Matura Typ B abschloss.

Im Herbst 1972 immatrikulierte ich mich an der Universität Zürich. Hier studierte ich Geschichte, Politische Wissenschaft und Soziologie bei den Herren Proff. Dr. Rudolf von Albertini (Neue Geschichte), Dr. Hans-Conrad Peyer und Dr. Roger Sablonier (Geschichte des Mittelalters), Dr. Peter Frei (Geschichte des Altertums), Dr. Ulrich Klöti und Dr. Daniel Frei (Politische Wissenschaft) sowie Dr. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny (Soziologie).

Am 8. Juni 1979 bestand ich die Lizentiatsprüfung. Anschliessend ermöglichte mir der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung durch die Gewährung einer Doktorandenentschädigung das Abfassen einer Dissertation, die ich bei den Herren Prof. Dr. Ulrich Klöti und Dr. Daniel Frei einreichte.





